

Le Régime DES Baies et des Golfes en Droit International

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 23 Mai 1938, à 14 heures

PAR

Jean MOCHOT

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. ALBERT DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, Professeur

Suffragants : MM. LE FUR, Professeur
SCELLE, Professeur

LIBRAIRIE ANCIENNE ET MODERNE

A. NIZET & M. BASTARD

3 BIS, PLACE DE LA SORBONNE, 3 BIS

PARIS (V°)

1938

Le Régime DES Baies et des Golfes en Droit International

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le 23 Mai 1938, à 14 heures

PAR

Jean MOCHOT

JURY DE LA THÈSE :

Président : M. ALBERT DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE, Professeur

Suffragants : MM. LE FUR, Professeur
SCELLE, Professeur

LIBRAIRIE ANCIENNE ET MODERNE
A. NIZET & M. BASTARD
3 BIS, PLACE DE LA SORBONNE, 3 BIS
PARIS (V°)

1938

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.



INTRODUCTION

CHAPITRE PREMIER

LA MER A L'APPROCHE DES COTES

La mer à l'approche des côtes.

Motifs pour lesquels la liberté doit y subir des restrictions.

Divers intérêts en jeu.

Le problème du régime des baies que nous nous sommes proposé d'étudier est une partie très précisément délimitée du droit international de la mer ; il ne peut être abordé que si l'on suppose connus les régimes de la haute mer, de la mer territoriale, et du territoire maritime : questions amples, complexes et fertiles en discussions, sur lesquelles nous n'avons pas l'intention de nous étendre ; mais il nous a paru utile, pour la clarté de notre travail, de grouper dans une introduction quelques données sur les principaux aspects de ces problèmes, et d'indiquer, en présence de certaines controverses, quelles étaient nos tendances ; il va de soi que le cadre de ce travail ne nous permet pas de tenter une justification complète de ces préférences, et l'on comprendra qu'en donnant ici les indications générales strictement nécessaires à l'étude du régime des baies, nous nous efforcions d'être aussi bref que possible.

La mer, bien commun de l'humanité, utilisée, aménagée, surveillée, policée par tous les Etats au profit de tous, voie de communication et de rapprochements, s'ouvre librement à toutes les activités humaines : tous les hommes ont le droit d'utiliser ses ressources, animales, végétales ou minérales ainsi que ses réserves d'énergie : nul ne peut s'attribuer de droits privatifs sur elle. Domaine public de l'humanité, on y fait la guerre, comme les mauvais garçons se battent au coin des rues lorsqu'il n'y a pas de gendarmes, parce qu'il n'y a pas de gendarmes ; et

pourtant, timidement sans doute, les accords de Nyons nous montrent des Etats collaborant volontairement pour assurer le service public international de la police, comme les particuliers, dans l'ancien temps, prêtaient main forte à la force publique insuffisante pour maintenir l'ordre ; avec les mêmes hésitations et les mêmes audaces, devant la carence des pouvoirs publics internationaux, la police internationale prend naissance, comme devant la faiblesse des pouvoirs publics nationaux, la police interne est née de la collaboration volontaire au maintien de l'ordre, de quelques intéressés.

Cependant, dans l'état actuel du Droit International, on craint encore beaucoup les abus de la liberté, et les Etats qui bordent la mer, jaloux de leur intimité, craignant pour leur sécurité, exigent que l'on respecte, et qu'on leur donne les moyens de faire respecter certains de leurs intérêts qui dépassent le cadre de leur territoire pour surplomber la mer. C'est pourquoi la mer, à l'approche des côtes, devient moins libre. Toutefois la protection de ces intérêts ne devrait être admise que lorsqu'elle ne heurte pas ceux de la Communauté internationale ; pour nous, quelles que soient les vicissitudes que connaisse le grand principe de l'aménagement des intérêts des Etats, conformément à ceux de la Société des Etats, il demeure la seule base sans laquelle il ne saurait y avoir d'organisation internationale ; et puisqu'il faut à toute étude un principe directeur, nous ne concevons pas que celle du régime de la mer puisse être tentée sous un autre signe que celui de la Liberté.

Parmi les intérêts invoqués pour justifier des restrictions à la liberté de la mer proche des côtes, nous ne citerons que les principaux : neutralité, défense nationale, exploitation des richesses de la mer, protection douanière et sanitaire.

En l'absence de force publique, les particuliers font la police devant leur porte ; de même les Etats ne veulent point souffrir d'une guerre à laquelle ils sont étrangers ; un Etat a le droit et le devoir de défendre sa neutralité, il peut exiger qu'on ne vienne pas se battre devant ses

côtes, et tracer autour de son territoire une zone où il entend interdire la guerre, au besoin par la force.

Lorsque l'Etat côtier est lui-même belligérant, il peut être tenté, pour défendre l'approche de ses côtes, de mouiller des mines dans la mer, au grand dam de la navigation neutre ; sans chercher pour l'instant dans quelles limites ce droit peut lui être reconnu, nous remarquerons seulement que, contrairement à ce qui se passe dans le cas de la neutralité, l'intérêt de l'Etat côtier belligérant est ici contraire à celui de la Communauté internationale.

En ce qui concerne les richesses de la mer proche des côtes et en particulier la pêche, il est certain que l'Etat côtier a intérêt à s'en réserver le monopole ; mais cet intérêt nous semble très difficile à justifier vis-à-vis de la Communauté internationale.

« Un des éléments de la conservation d'un Etat, dit Fauchille (tome I, deuxième partie, p. 152), est sa population ; or l'existence de cette dernière le long des rivages est étroitement liée à l'usage du droit de pêche qui leur fournit leur principal travail. Une autre raison qui touche encore à la conservation de l'Etat, c'est que c'est surtout parmi les pêcheurs de profession que se recrute l'armée navale ; il importe dès lors de multiplier le plus possible le nombre de marins nationaux en vue de l'armement de la flotte de guerre. »

Un doute nous est venu au sujet de la valeur de ces deux dernières prétentions lorsque nous nous sommes rappelé ce que M. Fauchille écrit à propos de la théorie du droit de propriété de l'Etat sur sa mer territoriale (tome I, 2^e partie, page 137 : « Un Etat peut, sans doute, en temps de guerre, placer dans la mer territoriale des mines sous-marines automatiques ou à commande électrique, et le Droit des Gens lui en reconnaît le droit, pourvu qu'elles soient amarrées ; au surplus, matériellement, rien n'empêche la pose de mines dans la pleine mer ; considère-t-on pour cela celle-ci comme passible de propriété ? On dit que la mer territoriale est utile à l'Etat côtier pour son commerce et sa navigation : cela est vrai, mais la haute mer lui est utile aussi à ce point de vue, et cependant, on n'admet sur elle aucun droit exclusif. On prétend enfin, pour

justifier le droit de propriété de l'Etat riverain, que son usage n'est pas inépuisable ; cela n'est certainement pas exact en ce qui concerne l'usage qui consiste à naviguer, cela l'est-il davantage pour les produits qu'elle renferme ? Les poissons qui sont les principaux de ces produits ne sont ni plus ni moins inépuisables dans la pleine mer que dans la mer territoriale, c'est par des apports respectifs de l'une à l'autre que les poissons se perpétuent dans l'une et l'autre... »

Nous verrons que l'on peut cependant, sous certaines conditions, admettre le droit de l'Etat à la réglementation de la pêche sur ses côtes.

L'Etat côtier entend encore restreindre la liberté de la mer en vue de sa protection douanière et sanitaire ; ceci est parfaitement admissible, car la Communauté internationale n'en souffre aucunement, tout au moins quand cette surveillance est exercée avec correction et humanité.

Tels sont les principaux intérêts mis en avant pour justifier certaines restrictions à la liberté de la mer à l'approche des côtes. Par quels procédés assurera-t-on la protection de ces intérêts ? C'est tout le problème de la nature juridique, du régime et de l'étendue de la mer territoriale, que nous allons rapidement étudier dans le chapitre second de cette introduction.

CHAPITRE II

LA MER TERRITORIALE

Section I. — Nature juridique de la mer territoriale.

Section II. — Régime de la mer territoriale. Droits reconnus à l'Etat riverain.

Section III. — Etendue de la mer territoriale. Les zones contiguës.

SECTION I. — Nature juridique de la mer territoriale

On a longtemps admis que l'Etat riverain avait le droit de propriété sur sa mer territoriale ; cela ne fait aucun doute pour Valin et pour Vattel, pour Fiore, pour Hautefeuille, Pradier-Foedéré, Wheaton, pour ne citer que les noms majeurs de la doctrine. Puis une nouvelle théorie apparaît, l'analyse révèle les différences essentielles qu'il y a entre la propriété, institution de droit privé, et la souveraineté, institution de droit public ; à la suite de Bodin, de Bynkershoek, de Perels, d'Ortolan, de Bluntschli, de Lawrence, de Louis Renault, de Westlake, la doctrine admet que l'Etat ne saurait avoir de « *dominium* » sur la mer, il ne possède que le droit de souveraineté : « *l'imperium* ».

La controverse s'élève alors sur le point de savoir si l'Etat aura la souveraineté sur la mer territoriale, ou s'il n'aura sur elle que certains droits détachés de la souveraineté, pour reprendre la brève et juste formule de M. Fauchille (tome I, deuxième partie, p. 131) : « Pour déterminer les droits de l'Etat, on peut procéder de deux manières différentes : par la voie d'une énumération limitative, ou par la voie d'une formule générale dont les droits de l'Etat doivent découler comme des suites nécessaires. » Il ne

s'agit pas ici d'une simple querelle de mots, ainsi que le remarque M. Gilbert Gidel (tome III, p. 155) ; les conséquences ne seront pas les mêmes selon la thèse que l'on adoptera : « Le droit de l'Etat riverain prévaudra, ou, au contraire, la notion de liberté... ; assurément les deux théories s'accordent en partie dans une certaine mesure ; pour toutes deux, l'Etat riverain est titulaire de certains droits dans la mer territoriale, et un certain usage commun est attribué aux autres Etats dans cette même zone, mais, comme le dit très bien Schücking (rapport des experts, page 5) : si on se base sur le droit de domination de l'Etat riverain, il faut admettre qu'il pourra, sans aucun doute, jouir du pouvoir juridique d'élargir sa puissance de domination dans de nouvelles directions... »

Cette controverse n'est pas aussi récente qu'on pourrait le croire ; déjà le mot de « souveraineté » avait effrayé Bartole et Grotius ; Calvo, Ernest Nys, le trouvaient également trop fort, et le 31 mars 1894, à la session de Paris, l'Institut de Droit International décide que « L'Etat a *un droit de souveraineté* sur la zone de mer qui baigne ses côtes ». Tous ces auteurs n'admettent pas que la Souveraineté puisse être « complète », ou « absolue », ou « diminuée », ou « relative » ; pour eux elle est « la Souveraineté » ou elle n'est pas, et c'est à cause de cette conception entière qu'ils ne peuvent l'admettre sur la mer territoriale.

En 1898, un nouveau système apparaît, c'est celui dit « des servitudes côtières » proposé par M. de Geouffre de La Pradelle. Empruntant, pour mieux faire comprendre son idée, le mot de servitude au vocabulaire de droit privé, ce qui fut très vivement critiqué, M. de La Pradelle estimait qu'il n'y avait pas de distinction, ni du point de vue physique ni du point de vue juridique, entre la mer dite territoriale, et la haute mer ; mais il constatait simplement qu'à l'approche de la côte, et dans l'intérêt de la protection de l'Etat côtier, un certain nombre de droits se forment par lesquels sa puissance publique se prolonge sur cette mer.

A peu près à la même époque apparaissait la théorie de M. Fauchille basée sur le droit de conservation de l'Etat ;

il ne reconnaît à ce dernier sur sa mer territoriale que les droits strictement nécessaires à sa subsistance ; nous avons cité plus haut le passage où M. Fauchille essaie de justifier ainsi le monopole de la pêche.

La doctrine moderne s'éloigne de ces théories limitant les droits de l'Etat sur sa mer territoriale ; déjà, en 1912, à la session de Christiania de l'Institut de Droit International, on revient à la notion pure et simple de souveraineté, et, en 1928, à la session de Stockholm, l'Institut de Droit International adopte un projet de règlement relatif à la mer territoriale dont voici l'article premier : « les Etats ont la souveraineté sur une zone de la mer qui baigne leurs côtes dans l'étendue et sous les restrictions déterminées ci-après. Cette zone porte le nom de mer territoriale. »

Cette souveraineté vers laquelle on revient n'a plus l'absolutisme de celle qu'on opposait au droit de propriété ; il s'agit maintenant d'une souveraineté limitée par les règles du Droit International.

C'est ainsi que M. Gilbert Gidel (tome III, p. 184) parle de « Cette notion contre laquelle aucun juriste n'ose aujourd'hui élever de contradiction, que la souveraineté n'est pas un concept absolu, mais seulement, en ce qui concerne les rapports des Etats entre eux, l'ensemble des compétences reconnues sur la base du Droit International ».

En faveur de la souveraineté ainsi définie, nous trouvons la grande majorité de la doctrine contemporaine, nous n'en citerons que les principaux noms :

De Bustamante affirme que l'Etat « a la propriété parmi ses droits fondamentaux d'ordre international et d'ordre interne, et qu'il en jouit sous trois formes différentes » : la propriété privée, de même nature et portée que celle qui est réservée aux individus... la propriété publique comme les chemins, les services et œuvres d'utilité publique, l'air, la pluie... et « La propriété souveraine que l'Etat possède sur tout son territoire aussi bien terrestre que fluvial, lacustre, maritime, aérien, flottant, volant, suspendu et fictif, qui n'exclut pas dans une multitude de cas la coexistence de la propriété privée ou de droits spécifiques nationaux et internationaux et qui s'affirme dans la

vie intérieure d'une façon continue, et à l'extérieur dans l'ordre international ». Bustamante continue : « ayant ainsi déterminé la nature du droit de l'Etat sur la mer territoriale, il importe peu que chacun l'appelle comme il lui plaît, puisque, suivant une phrase connue, *le nom ne fait pas la chose*. Disons nonobstant que, du point de vue international, le nom de souveraineté sonne le mieux, et que cela explique la préférence que lui ont donnée, entre autres, les Instituts de Droit International Mondial et Américain, l'International Law Association, et la Société des Nations. » (La mer territoriale, page 147).

M. Prosper Fedozzi adopte entièrement la théorie de Rivier : « La souveraineté de l'Etat sur la mer territoriale, malgré certaines limites qui résultent de la nature même de la mer, est bien une véritable souveraineté, ne différant pas dans sa nature de celle qui appartient à l'Etat sur les autres éléments de son territoire — l'Etat a, sur la mer, non pas *un* droit de souveraineté, mais *le* droit de souveraineté. » M. Fedozzi ajoute : « Du fait que l'on considère la mer territoriale comme une partie du territoire de l'Etat, il résulte que l'Etat peut, en principe, accomplir sur la mer territoriale n'importe quelle action qu'il peut accomplir sur un territoire terrestre... » (« la condition juridique du Navire de commerce », page 55).

Jessup écrit (« The law of territorial and maritim jurisdiction », page 119) : « ... Nous devons donc croire que non seulement les eaux « *intra fauces terræ* », mais aussi bien la mer marginale, sont une partie du territoire du littoral. »

Pour M. Gilbert Gidel, « En réalité il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et conforme au droit positif que le système qui considère la mer territoriale comme une partie du territoire de l'Etat ; la mer territoriale n'est que du territoire submergé ; celui-ci ne diffère du territoire ordinaire qu'en ce qu'un certain volume d'eau s'intercale en chaque point de ce territoire entre le sol et l'air qui, normalement, la surplombe immédiatement, la différence est d'ordre physique ; elle n'entraîne aucune différence juridique essentielle, telle est l'idée plus ou moins clairement aperçue, mais certaine, qui sert de base à la théorie

dite — de souveraineté — à laquelle se rattachent, de temps immémorial, toutes les solutions du droit positif, et qui est désormais consacrée d'une façon incontestable par la première conférence de codification de La Haye. »

M. Jules Basdevant pense « ... Si le rattachement de la mer territoriale à la haute mer a été tenté par certains auteurs, cette vue doctrinale n'a pas été consacrée par la pratique : après la sentence rendue le 7 septembre 1910 dans l'affaire des pêcheries des côtes septentrionales de l'Atlantique, la convention internationale du 13 octobre 1919 sur la navigation aérienne, article premier, et les travaux de la première conférence pour la codification du Droit International, réuni à La Haye en 1930, on doit constater que, selon le Droit International positif, l'Etat exerce dans ses eaux territoriales le même pouvoir global que sur son territoire, sauf à y être tenu de certaines obligations déterminées par le Droit International. » (Règles du droit de la Paix, p. 625.)

Enfin, M. Brierly, professeur à l'Université d'Oxford, enseigne en 1936 à La Haye, à propos du droit de passage inoffensif : « ... Faut-il regarder ce droit comme étant une restriction spéciale à la compétence de l'Etat dans sa mer territoriale, cette compétence étant à d'autres égards, c'est-à-dire, cette restriction seule exceptée, d'étendue égale à ce qu'elle est sur terre, ou faut-il déduire de l'existence de ce droit que la compétence de l'Etat sur la mer est différente en essence de sa compétence terrestre, ou pour employer la terminologie usuelle, qu'elle est quelque chose de moins que la souveraineté territoriale ? cette question, autrefois controversée, peut être aujourd'hui regardée comme résolue en faveur de la première opinion. » (Règles du droit de la paix, p. 154.)

Telle est l'orientation actuelle de la doctrine quant à la nature juridique de la mer territoriale ; en étudier ici plus complètement les termes serait hors du cadre de notre travail, mais, puisque cette doctrine invoque le droit positif, plus qu'elle ne l'éclaire, nous croyons utile de rappeler brièvement les principales manifestations qui l'ont influencée ; et, reprenant l'argument de M. Basdevant, nous commencerons par l'affaire des pêcheries Nord-Atlantique.

De nombreux conflits s'élevaient entre les Etats-Unis d'Amérique et la Grande-Bretagne, à propos de l'interprétation de l'article 3 du traité de Versailles du 3 septembre 1783 et de l'article 1^{er} du traité de Londres du 20 octobre 1818, accordant certains droits de pêche aux Etats-Unis, dans l'Atlantique nord. Un « special agreement », intervenu le 27 janvier 1909 entre les Etats-Unis et la Grande-Bretagne, décida de confier la solution du litige à la Cour Permanente d'Arbitrage de La Haye. Après de fort longues plaidoiries et une session qui dura près de trois mois, la sentence du 7 septembre 1910 décida que les droits de pêche établis par traité ne créent pas une servitude internationale et ne justifient pas un condominium, et que, même lorsqu'ils sont accordés à perpétuité, le pouvoir législatif, exclusif, de l'Etat ne s'en trouvait pas diminué. La Cour, sans même éprouver le besoin de l'affirmer expressément, étendait d'office à la mer territoriale, l'indivisible souveraineté de l'Etat sur son territoire.

L'article 1^{er} de la Convention aérienne de Paris (13 octobre 1919) est ainsi rédigé : « Les hautes parties contractantes reconnaissent que chaque puissance a la souveraineté *complète et exclusive* sur l'espace atmosphérique au-dessus de son territoire ; au sens de la présente convention, le territoire d'un Etat sera entendu comme comprenant le territoire national, métropolitain et colonial, ensemble des eaux territoriales adjacentes au dit territoire. » Sur ce précédent M. Gannini, délégué de l'Italie à la conférence de codification en 1930, a attiré l'attention de la commission en ces termes : « On dit, dans la convention de Paris, que les Etats ont la souveraineté sur l'atmosphère aérienne et aussi sur l'étendue des eaux territoriales, il ne s'agit là sans doute que d'une convention aérienne, mais, tout de même, il y a là une prise de position indirecte de tous les Etats qui ont accepté la Convention de Paris. » Cet argument est l'un de ceux qui ont le plus porté sur les délégués.

Les travaux de la conférence de codification à ce sujet peuvent être résumés par la citation de trois textes : d'abord l'avant-projet de M. Schücking, rapporteur du comité d'experts : « L'Etat a un droit de souveraineté sur une zone

qui baigne sa côte tant que, selon le Droit International général, les droits d'usage commun de la Communauté internationale, ou des droits particuliers d'un Etat, ne s'opposent pas à ce droit de souveraineté. » Le second texte est pris dans les bases de discussions rédigées par le comité préparatoire de la conférence : « L'Etat a la souveraineté sur une zone de mer baignant ses côtes, cette zone constitue ses eaux territoriales... la souveraineté de l'Etat riverain s'étend à l'espace atmosphérique au-dessus de ses eaux territoriales ainsi qu'au sol recouvert par ces eaux, et au sous-sol. »

Enfin — troisième texte — l'article premier des dispositions générales contenues dans l'annexe — (Régime juridique de la mer territoriale) — au rapport de la commission des eaux territoriales (Acte final de La Haye du 12 avril 1930) : « Le territoire de l'Etat comprend une zone de mer désignée dans cette convention sous le nom de mer territoriale, la souveraineté sur cette zone s'exerce dans les conditions fixées par la présente convention et par les autres règles du Droit International. »

L'examen du procès-verbal des séances de la commission montre le désaccord profond qui existait entre les délégués, et ce n'est que le désir d'arriver à tout prix à un résultat positif quel qu'il soit, qui a permis la rédaction de cet article premier ; les dispositions qui le suivent ne font d'ailleurs que rattraper, par des restrictions à la souveraineté, la concession faite par certains délégués en acceptant de la voter.

Malgré l'importante majorité de la doctrine et l'unanimité du Droit positif International en faveur de la souveraineté, nos préférences vont aux systèmes qui assurent la plus grande liberté à la mer commune. Contre la souveraineté, à l'autorité de MM. de La Pradelle et Fauchille, s'ajoute celle de M. Nicolas Politis :

« Nombre d'internationalistes constatent que le vieux dogme de souveraineté est incompatible avec le droit et l'existence d'une communauté juridique internationale, qu'il est inconsistant, contradictoire et privé de sens, qu'il est injustifiable et en contradiction avec l'idée moderne que les gouvernants n'ont de pouvoirs que parce qu'ils ont

des devoirs, qu'en aboutissant à l'individualisme national il rend impossible une vie internationale régulière et conduit finalement à l'anarchie... La doctrine, qui ne fait qu'entrevoir la réalité, dépense des trésors d'ingéniosité pour accommoder la vieille formule aux nécessités les plus impérieuses de la vie, aux manifestations les plus palpables de l'évidence... Mais une souveraineté réduite n'en est plus une, car, par définition, elle implique une notion absorbante et exclusive de toute restriction. On est indépendant ou on ne l'est pas, une indépendance limitée est déjà de la dépendance... La souveraineté doit être réservée au Droit, et, pour plus tard, à la Communauté internationale, elle ne peut plus appartenir à l'Etat... » (Le problème des limitations de la souveraineté, pages 17 et s.)

Contre l'assimilation de la mer territoriale au territoire se prononce également la jurisprudence française :

Dans l'affaire Proux contre Courcoux (Dalloz, 1923, 1^{re} partie, p. 103) l'arrêt de la Cour d'appel d'Alger est ainsi motivé : « ...Or, attendu que si la limite d'un arrondissement est nettement délimitée sur terre, il en est tout autrement *en pleine mer, même dans la zone soumise à la juridiction française*, et qu'il est impossible sans tomber dans l'arbitraire, d'indiquer la ligne de démarcation qui diviserait les dites eaux en circonscriptions judiciaires... »

A propos de la même affaire, l'arrêt de la Cour de Cassation du 26 novembre 1918 comporte cet attendu : « ... Que, d'autre part, si les eaux territoriales sont soumises aux pouvoirs de police et de sûreté de l'Etat, elles ne forment pas une portion du territoire français ou colonial... »

Le Conseil d'Etat, dans son arrêt du 24 mai 1935 (affaire Thireaut), et le Juge de paix du premier canton de Brest, dans son jugement du 18 septembre 1936 (Administration des Douanes contre Compagnie française des câbles) se prononcent dans le même sens, mais ces deux derniers cas intéressant plus particulièrement l'étude des baies, nous n'en ferons pas, pour le moment, l'analyse.

Nous en avons assez dit pour montrer que si la théorie de la souveraineté de l'Etat sur sa mer territoriale a actuellement les faveurs de la Doctrine et du droit positif, elle est loin de réaliser l'unanimité. L'Etat a cependant des droits sur la mer voisine, et c'est leur consistance que nous allons essayer maintenant de déterminer.

SECTION II. — Régime de la mer territoriale.

Droits reconnus à l'Etat côtier

Que l'on admette ou non la théorie de la souveraineté, il faut se livrer à une énumération lorsqu'on veut analyser de plus près les droits que possède l'Etat sur sa mer territoriale.

Si l'on admet la théorie de la souveraineté complète, il faudra dresser la liste des cas où elle se trouve limitée ; si l'on adopte la théorie des « zones de servitude » ou celle des « droits de conservation », on sera conduit à une énumération des droits reconnus à l'Etat côtier. Etant donné qu'il y a toute une sphère de la souveraineté qui, dans l'avenir, sera susceptible de modifications dues aux progrès de la technique et du Droit, la première formule se présente ainsi : L'Etat a, sur la mer territoriale, la Souveraineté, sauf en ce qui concerne tel et tel droit, et cette souveraineté sera toujours susceptible de limitations chaque fois qu'elle voudra se manifester effectivement dans un domaine nouveau ou à propos de faits nouveaux. La deuxième formule sera : L'Etat possède sur la mer territoriale tels droits limitativement énumérés, cette liste pouvant être modifiée chaque fois que les progrès de l'humanité amèneront la Communauté internationale à en réviser les éléments.

Entre l'affirmation de cette Souveraineté, universellement reconnue et remise en question à chaque fait nouveau, et le procédé, peut-être moins brillant, d'une énumération limitative, toujours réductible ou extensible, nous n'hésitons pas à choisir la seconde solution.

Dans son article de 1898, M. de La Pradelle écrivait : « Si l'Etat côtier a certains attributs de la souveraineté, sans avoir celle-ci elle-même, c'est, peut-on dire, que la souveraineté réside dans la Communauté des Etats, personne internationale ayant la mer dans son patrimoine et déléguant l'exercice de ses droits, tantôt à tous les Etats, comme pour la répression de la piraterie, tantôt à l'Etat le plus proche, comme pour la police et la juridiction dans la mer territoriale. Ce serait par délégation d'une souveraineté étrangère que l'Etat côtier exercerait sur la mer territoriale les droits incomplets et fragmentaires qui lui sont attribués par l'usage ; il n'a pas le droit d'en fermer l'accès parce qu'elle est sous la souveraineté de la Société des Etats. Il a le droit de juridiction, police et législation, parce que sa proximité lui donne à cet égard une aptitude toute particulière qui entraîne à son profit la délégation des droits de cette Société. » Puis, passant à la critique de cette théorie, l'éminent professeur lui faisait en particulier ce reproche : « L'idée d'une délégation est inexacte en elle-même, la vraie source des droits du riverain réside non dans l'intérêt commun de la collectivité, mais dans l'intérêt personnel de l'Etat côtier. Tandis que l'on discute s'il a le droit de justice où l'intérêt de la société des Etats est indiscutable, nul ne doute qu'il a le droit tout personnel d'exercer dans la mer territoriale des droits de police douanière et de neutralité. Douteux quand il profite à la société des Etats, son droit deviendrait certain s'il lui profite à lui-même, ce n'est donc pas un droit délégué, c'est un droit propre. »

Nous ne pensons pas que cette critique justifie le rejet du système. L'intérêt commun de la collectivité, s'il ne coïncide pas avec la somme des intérêts particuliers, est étroitement lié à ce que nous pourrions appeler leur « somme algébrique » puisqu'ils sont souvent de sens contraires ; une relation de tous les instants existe entre ces trois intérêts : celui des individus, celui des Etats, celui de la Communauté ; dans la source des droits sur la mer territoriale, il est souvent difficile d'opposer, ou même de séparer ce qui revient à chacun de ces intérêts. D'autre part il est certain que les Etats, comme les individus, n'ont pas tou-

jours un sens aigu du Devoir ; que c'est dans l'orgueil qu'il faut plutôt chercher les raisons pour lesquelles ils n'abandonnent pas toujours un droit qui ne leur rapporte rien directement, que l'orgueil est cependant un mobile moins puissant que l'intérêt, car ils défendent moins âprement un droit honorifique, comme le droit de juridiction, qu'un droit qui leur procure des avantages matériels comme le monopole de la pêche.

L'Etat a le droit de s'entourer d'une zone où il interdit la guerre étrangère parce qu'il a le devoir de rester neutre ; il a ce devoir envers la Communauté internationale, et c'est du consentement de cette dernière qu'il tient son droit à une zone de neutralité ; si son *intérêt* est de rester neutre, sa *souveraineté* lui permet d'en décider ainsi, son *devoir* est alors d'en informer la Communauté internationale, et de respecter l'engagement pris ; la Communauté internationale lui reconnaîtra, expressément ou tacitement, le droit à une zone de neutralité.

Du point de vue sanitaire, le droit à la protection de l'Etat coïncide étroitement avec ses devoirs ; ses intérêts sont les mêmes que ceux de la communauté, à condition qu'il n'y ait pas d'abus ; M. Romée de Villeneuve a très nettement exposé cette façon de voir (page 92) : « Il y avait des mesures barbares employées jadis pour préserver le pays d'une épidémie que certain navire avait ou paraissait avoir à son bord, l'Etat riverain profitant des pouvoirs que lui donnait la théorie de la souveraineté obligeait le bâtiment à stationner à une distance de deux ou trois milles de la côte et d'y attendre, plus ou moins ballotté par les flots, que l'enquête sanitaire ait produit son résultat ; ou bien souvent, si cette enquête n'est pas formelle, l'autorité locale prévenait le capitaine du navire que les ports du littoral lui seraient interdits ; sans quoi, dans quelque île ou sur quelque plage déserte commençait une quarantaine d'une durée indéterminée ; de tels abus devaient amener les Etats à désirer une entente pour l'adoption de règles uniformes ou moins brutales... »

C'est alors la Convention Sanitaire Internationale du 3 décembre 1903 qui reconnaît le droit de l'Etat à la protection sanitaire et détermine ses devoirs : (article 35)

« Sans préjudice du droit qu'ont les gouvernements de se mettre d'accord pour organiser des stations sanitaires communes ; chaque pays doit pourvoir au moins l'un de ses ports du littoral de chacune de ses mers d'une organisation et d'un outillage suffisants pour recevoir un navire quel que soit son état sanitaire... » (de Martens, 3^e série, tome I, page 78),

En matière douanière le droit de visite dans la mer territoriale, s'il ne semble pas correspondre directement à un devoir envers la Communauté (et pourtant, la répression internationale de la contrebande met des devoirs à la charge des Etats), est une protection qui laisse intacts les intérêts de la communauté, lorsque ceux de ses membres auxquels elle s'applique sont de bonne foi. Ce droit de visite ne doit être reconnu que dans les limites les plus strictes et les Etats ont le devoir d'en user avec modération, sans abus ni vexations ; la méconnaissance de ce devoir entraîne certainement la responsabilité internationale des Etats.

Nous avons dit au chapitre précédent que le monopole de la pêche basé sur le droit de conservation de l'Etat ne nous semblait pas suffisamment justifié ; toutefois, il nous paraît admissible dans les conditions suivantes : Si plusieurs droits de police internationale sont, comme nous l'avons dit, délégués à l'Etat par la Communauté, on ne peut accepter l'explication de la « conservation » car il est, par exemple en Ecosse et en Norvège, des côtes inhabitées et poissonneuses où la pêche était interdite, et nous partirons de cette constatation de M. Romée de Villeneuve : « s'il y avait trop de pêcheurs admis dans certains parages, s'il n'y avait ni règlements ni police maritime, une foule de produits sous-marins viendraient à disparaître assez rapidement et la destruction de certaines espèces de poissons se produirait vite, causée par l'imprévoyance ou l'avidité des pêcheurs ».

Donc pour éviter de pareils excès, la pêche, dans la mer territoriale comme dans la haute mer (phoques à fourrures, baleines — cf. Marcel Sibert, « la police en haute mer ») doit être réglementée, devant le nombre des pêcheurs il est normal que la sélection admette d'abord les

riverains et que la police et la réglementation de la pêche soient confiées à l'Etat dont ils dépendent ; ainsi nous sommes amenés à n'admettre le monopole de la pêche pour l'Etat riverain que lorsque la richesse de la mer proche attirerait des excès et un épuisement rapide des lieux de pêche, contraires aux intérêts de la Communauté ; il est ainsi du devoir de l'Etat de veiller à une utilisation normale des richesses communes. Devant une côte poissonneuse et inhabitée, l'interdiction de la pêche nous semble injustifiable.

Comme nous l'avons dit plus haut, nous pensons que l'Etat riverain a reçu de la Communauté la mission d'aménager la côte, d'y installer des phares, des balises, et des bouées, d'en sonder les profondeurs et de signaler les parages dangereux, d'élaborer des règles concernant la navigation et d'assurer ainsi la police de la mer près des côtes ; qu'en contre-partie de ce devoir la Communauté accorde à l'Etat côtier les droits qui lui sont nécessaires pour le mener à bien ; rien n'est plus normal et il sera parfaitement admissible que, lorsqu'un navire aura commis une infraction aux règlements édictés par l'Etat riverain dans la zone où il est chargé de le faire, la Communauté donne compétence répressive à l'Etat riverain et lui permette même de poursuivre en pleine mer le délinquant en fuite ; ce n'est là qu'un droit qui permet de mieux remplir ce devoir de réglementer la navigation, devoir qui n'est que le corollaire de l'obligation de laisser aux autres un « droit de passage inoffensif », devoir que nul n'ose contester même dans la théorie de la souveraineté.

Telle est l'application de la notion de « devoir international » que nous proposons comme explication des droits reconnus à l'Etat riverain de la mer, nous n'avons pas cherché à faire ici une démonstration complète et précise ; nous n'avons fait qu'esquisser une solution qui présente à notre avis l'avantage de supprimer l'antagonisme, trop souvent invoqué et inexistant, que l'on croit voir entre les intérêts de l'Etat et ceux de la Communauté internationale ; nous pensons que cette solution était celle qu'entrevoyait Vattel sans oser l'affirmer lorsqu'il écrivait : « Les nations ont le plus grand intérêt à faire universellement

respecter le Droit des Gens qui est à la base de leur tranquillité ; si quelqu'un la foule ouvertement aux pieds, toutes peuvent et doivent s'élever contre lui ; et en réunissant leurs forces pour châtier leur ennemi commun, elles s'acquitteront de leurs devoirs envers elles-mêmes et envers la société humaine dont elles sont membres » (Droit des Gens, livre I, chapitre XXIII, parag. 283).

Avant de quitter ce problème sommairement exposé des droits de l'Etat sur la mer territoriale il reste encore deux points sur lesquels nous voudrions attirer l'attention : c'est celui du mouillage de mines et celui de la cession d'une mer territoriale sans qu'il y ait cession du territoire qui la borde.

Le mouillage de mines automatiques de contact est une atteinte au droit de passage inoffensif des neutres ; c'est donc un procédé contraire aux intérêts de la Communauté internationale et aussi condamnable que le mouillage des mines en haute mer, ou l'abandon à la dérive de mines flottantes ; sans doute il est du devoir de l'Etat de résister à la violence et l'on peut admettre qu'il n'est point contraire au Droit International, de mouiller des mines en des endroits précis (défense d'un point particulièrement vulnérable tel que rade ou port), à condition qu'une large publicité soit faite autour de cette opération ; ici sans doute les neutres seront gênés dans leur droit de passage inoffensif, mais n'est-il pas de leur devoir de subir quelques restrictions à ce droit pour permettre à l'Etat attaqué de résister à la violence ?

Le blocus d'une côte ou d'un port par un cordon de mines, utilisé d'une façon offensive, est illicite du point de vue du Droit International, car ce droit ne s'explique par aucun devoir. Notre conclusion concorde avec les solutions du droit positif (dans ce sens cf. la Convention VIII relative à la pose des mines sous-marines de contact, annexée à l'Acte final de la deuxième Conférence de la Paix du 18 octobre 1907).

La dernière question que nous voulons étudier maintenant est celle que M. Fauchille pose en ces termes (page 172) : « Le droit de souveraineté que l'Etat possède sur la mer territoriale doit-il avoir comme conséquence que cette

mer peut, en tout ou en partie, appartenir à un Etat autre que celui qui en est contigu ? » Le problème s'est posé pratiquement à propos de la passe des Wielingen entre la Belgique et la Hollande et il n'a d'ailleurs point reçu de solution. Dans la théorie de la souveraineté, rien ne s'oppose à cette dissociation du territoire et de la mer côtière qui est au contraire jugée inadmissible dans la théorie des servitudes et de la conservation. Quant à nous, nous pensons que l'Etat, qui a reçu de la Communauté internationale la mission de réglementer l'usage de la mer proche de ses côtes, ne saurait se dérober à son devoir en laissant à d'autres le soin de remplir les obligations dont on l'a chargé et dont il ne peut disposer, si ce n'est du consentement de la Communauté.

Après avoir étudié la nature juridique de la mer côtière et les droits qui, sur elle, sont reconnus à l'Etat, il nous reste à voir, pour terminer ce chapitre, à quelles étendues s'applique le régime particulier de la mer territoriale.

SECTION III. — Etendue de la mer territoriale. Les zones contiguës

Le moyen âge fixait arbitrairement la largeur de la mer territoriale entre 60 et 100 milles. Philippe II, en 1565, propose comme limites celles de la vue humaine. Loccenius, en 1675, estime que la largeur de la mer territoriale est égale au trajet parcouru en deux journées de route (ce qui la fait varier avec chaque voyage), les mêmes divergences se retrouvent dans la pratique des Etats.

En 1702, Bynkershoek lance sa fameuse formule « *terræ potestas finitur ubi finitur armorum vis* » (De dominio maris dissertatio, chap. II, parag. V). Cette théorie aura vite fait de triompher dans la doctrine et dans la pratique et elle ne cessera d'être admise par la grande majorité tant que la portée de canon ne fera pas de progrès trop considérables ; Nuger en 1882 l'admet encore, la portée de canon est alors évaluée à trois milles, cependant

pour tout ce qui concerne la douane, la protection sanitaire et la pêche, les Etats mesurent de préférence en lieues la largeur de la mer territoriale ; mais la théorie de la portée de canon commence à perdre la faveur et à nouveau la doctrine et la pratique s'orientent vers des distances arbitraires, le plus souvent trois milles, mais des distances de quatre milles, six milles, douze milles sont fréquemment adoptées.

Malgré les concessions que les délégués s'avouaient prêts à faire sur cette question de l'étendue de la mer territoriale, la conférence de La Haye (1930) n'a pu aboutir car les théories de liberté et de souveraineté s'y affrontaient à nouveau.

Dans l'état actuel du Droit International, il appartient donc à chaque Etat de fixer l'étendue de sa mer territoriale, mais les droits qu'il possède sur cette dernière ne

PAYS	MER TERRITORIALE	PÊCHE	DOUANE	NEUTRALITÉ	DÉFENSE
ALLEMAGNE .	3 milles (1)	3 milles	3 milles	3 milles	
ARGENTINE .	1 lieue		4 lieues	4 lieues	4 lieues
BELGIQUE ..	3 milles		Visite : 4 myriamètre Saisie : 1/4 myriamètre		
BRESIL . . .	3 milles				
CHILI	1 lieue		4 lieues	4 lieues	4 lieues
COLOMBIE ..	12 milles				
DANEMARK .	4 milles	3 milles pour certains Etats	4 milles	4 milles	
EGYPTE . . .	5 milles		10 kms		
ESPAGNE .	6 milles	6 milles	6 milles	3 milles	
ESTHONIE ..	3 milles		12 milles		
ETATS-UNIS.	3 milles		12 milles (2)		

(1) Il s'agit de milles et lieues marins.

(2) Les « liquor treaties » signés par les Etats-Unis avec plusieurs pays à partir de 1925 prévoient comme limite douanière pour la contrebande de l'alcool, la distance que le navire contrebandier peut parcourir en une heure.

PAYS	MER TERRITO- RIALE	PÊCHE	DOUANE	NEUTRALITÉ	DÉFENSE
EQUATEUR .	1 lieue		4 lieues	4 lieues	4 lieues
FINLANDE ..	4 milles		6 milles	> 3 milles	
FRANCE ...		3 milles	2 myriam.	6 milles	3 milles
Gde-BRETAG.	3 milles	3 milles	3 milles	3 milles	3 milles
GRECE , . .		3 milles	6 milles	6 milles	
ITALIE . . .	6 milles	de 1 à 10 kilomèt.	Surveillance 5 km. Juridic- tion : 10 km.	6 milles	
JAPON . . .	3 milles	3 milles	3 milles	3 milles	3 milles
LETTONIE ..	3 milles		12 milles	> 3 milles	
NORVÈGE ..	4 milles	4 milles	10 milles	3 milles	
PAYS-BAS ..	3 milles	3 milles	3 milles	3 milles	3 milles
POLOGNE ..	3 milles		6 milles		6 milles
PORTUGAL ..	6 milles	3 milles	6 milles	6 milles	
ROUMANIE .	3 milles	conventions		> 3 milles	
SALVADOR ..	1 lieue		4 lieues	4 lieues	4 lieues
SUÈDE . . .	4 milles		Conventions	3 milles	
U.R.S.S. . .	12 mls, ré- ductibles par convention	12 milles		12 milles 4 milles de le golfe de Finlande	Limite des batteries de côte
URUGUAY ..	5 milles			5 milles	
YUGO-SLAV.	6 milles				

Ce tableau a été dressé d'après les renseignements réunis par M. Gilbert Gidel dans son livre sur « Le Droit International de la mer », d'après les « Instructions sur l'application du Droit International en cas de guerre » du Ministère de la Marine Français de 1934, et d'après les « Bases de discussion » de la Conférence de codification du Droit International (Vol. II, C. 74, M. 39, 1929. V.).

correspondent pas tous à des intérêts d'égale valeur et ayant besoin de la même protection, alors on ne choisit plus une mesure unique pour fixer l'étendue de la mer territoriale, on admet des mesures multiples selon les droits que l'on veut exercer et « s'il y a deux, trois, quatre, cinq, six mers territoriales, il n'y a plus de mer territoriale du tout » (de

La Pradelle, *La mer*, p. 217) ; comment peut-on parler de cette souveraineté complète et exclusive qui s'éteint, par paliers, vers le large ?

« Faisant application de ces idées qui ne pouvaient pas être purement et simplement éliminées, mais désirant quand même rester fidèle à la tradition, la politique, c'est-à-dire la pratique des Etats a essayé ici d'une combinaison ingénieusement amorcée par Schücking : on garderait la vieille limite traditionnelle de la mer territoriale à trois milles et au delà, on créerait la zone contiguë ; mais cette zone contiguë, quelle est sa nature ? c'est précisément celle de la mer commune. Il s'agit donc de savoir si nous devons retenir cette mer territoriale comme un prolongement du territoire maritime, ou si nous devons la considérer comme étant l'ancienne mer territoriale. L'admission de la théorie de la zone contiguë détruit de fond en comble la conception d'une mer territoriale distincte de la mer nationale, qui serait une mer de souveraineté.

« Par l'admission de la zone contiguë, la démonstration qu'il n'y a pas de mer territoriale peut être considérée comme faite. Et de là, en cas de doute, se déduisent toute une série de conséquences, c'est qu'il faut demander à l'Etat côtier de justifier son titre à venir diminuer les droits de la communauté sur la mer, tandis que s'il s'agissait d'une mer de souveraineté, ce serait le contraire : ce serait à ceux qui prétendraient s'introduire dans cette mer dite territoriale, de venir démontrer qu'ils ont un titre à tenir en échec le principe de la Souveraineté. »

Ainsi s'exprime M. de La Pradelle dans son cours de 1936, sur la mer ; nous avons tenu à citer ses paroles car on ne pouvait mieux montrer la position de repli que, devant l'évidence des faits, les partisans de la souveraineté se sont vus obligés d'occuper ; ainsi le fragile accord qui avait semblé se faire, en partie, sur le terme de « souveraineté » ne subsiste pas quand il faut déterminer les étendues sur lesquelles porte cette souveraineté.

Avant d'aborder le problème technique de la délimitation de ces différentes zones, nous dirons quelques mots de la mer très proche de la terre : la mer nationale ou territoire maritime.

CHAPITRE III

LA MER NATIONALE

C'est une mer de souveraineté. Différences avec la souveraineté sur le territoire.

Aspects successifs de la mer à l'approche des côtes.

Les eaux des ports et des rades aménagées, celles qui ne recouvrent que d'une façon intermittente le littoral lorsque la mer monte, celles des canaux artificiels et celles, mais ce point est vivement controversé, de certains golfes, constituent le « territoire maritime » ou la « mer nationale » de l'Etat. Il est admis ici que la souveraineté de la Communauté internationale s'efface devant celle de l'Etat riverain : « C'est l'Etat qui a ici l'autorité législative, judiciaire, de police ; c'est lui qui peut, par conséquent, prendre toutes espèces de mesures, sans qu'aucune autre autorité vienne à cet égard lui disputer son rôle, ou même tenter de rentrer en concurrence avec elle » (de La Pradelle, *La Mer*, p. 222).

Mer de souveraineté, il ne faut pas en conclure que l'état possède sur elle exactement les mêmes droits de souveraineté que sur son territoire ; l'homogénéité de la mer est encore ici trop forte pour ne point susciter des restrictions soit contractuelles, soit dégagées des principes généraux du Droit International.

En temps de paix un navire de guerre peut pénétrer dans un port sans autorisation, à moins que l'Etat n'ait formulé l'interdiction de cet accès, soit par une convention, soit par une déclaration unilatérale ; sur le territoire ferme une unité militaire étrangère ne peut pénétrer que munie d'une autorisation expresse.

Sur son territoire l'Etat ne peut abandonner une portion de sa compétence juridictionnelle ; dans le territoire maritime, il résulte du célèbre avis du Conseil d'Etat du 20 novembre 1806, que lorsqu'un délit est commis à bord d'un navire de commerce étranger par un homme de l'équipage contre un autre homme de l'équipage, la juridiction territoriale ne peut intervenir « toutes les fois que son secours n'est pas réclamé ou que la tranquillité du port n'est pas compromise ». Cet avis a inspiré la plupart des législations internes en cette matière.

Jure soli, l'Etat riverain ne peut donner sa nationalité à l'enfant qui naît à bord d'un navire étranger, dans son territoire maritime, comme il pourrait le faire à l'enfant né sur son territoire ; ici encore nous voyons l'intérêt international de la navigation venir réduire le droit de souveraineté de l'Etat côtier.

Dans l'état actuel du Droit International, l'Etat qui est tenu de laisser passer dans sa mer territoriale, est tenu de laisser mouiller dans sa mer nationale ; Valin pensait que « nul ne peut ancrer sans permission » ; l'Institut de Droit International en 1898, en 1910, en 1928 et le statut de Genève du 9 décembre 1923, établissent au contraire une présomption d'ouverture, puis une obligation d'ouverture et un régime de réciprocité conventionnelle concernant l'égalité de traitement ; il ne faut d'ailleurs pas se dissimuler cette conclusion essentiellement pratique, que, s'il était interdit aux navires de rentrer dans les ports des Etats tiers, la liberté de la mer n'existerait plus.

Si nous voulons résumer la condition actuelle de la mer à l'approche des côtes, nous dirons que le navire qui s'éloigne traverse successivement plusieurs zones. D'abord les matelots en regagnant leur bord, reviennent sous la loi de leur pavillon pour tout ce qui concerne la discipline du bord (avis du Conseil d'Etat de 1806), puis le navire s'éloignant, quitte le territoire maritime où il était sous la souveraineté de l'Etat côtier, souveraineté en partie restreinte par ce droit même qu'il avait de mouiller, il entre dans la mer territoriale, mer de souveraineté selon certains, haute mer d'une liberté restreinte pour les autres, puis le

navire atteindra les zones contiguës : zone de pêche, zone de défense, zone de neutralité, zone de douane, où la liberté sera presque entière, les droits de l'Etat qu'il quitte s'éteignant un à un ; enfin il atteint la haute mer, la pleine liberté sauf s'il a commis quelque infraction dans la mer nationale ou territoriale, et que l'on ait commencé de le pourvuivre ; alors, malgré la pleine liberté des mers, l'Etat dont il a offensé la loi peut encore le saisir.

Ainsi le navire qui s'éloigne voit disparaître, droit par droit, cette souveraineté si contestée de l'Etat côtier, cette souveraineté qui faiblit dès que cesse la terre ferme, pour nous inacceptable, mais dont certains veulent prolonger arbitrairement l'existence vers des régions qui, par leur nature même, lui échappent.

CHAPITRE IV

DÉTERMINATION TECHNIQUE DES ZONES OÙ LA LIBERTÉ DE LA MER N'EST PLUS ENTIÈRE

Section I. — Détermination de la ligne de base de la mer territoriale vers la terre.

Section II. — Détermination de la limite de la mer territoriale et des zones contiguës vers la haute mer.

Nous venons de montrer que la mer, à l'approche des côtes, l'unanimité de la doctrine l'admet, doit obéir à un régime particulier, nous avons brièvement énuméré les désaccords qui existent quant à la détermination de ce régime et des étendues auxquelles il doit s'appliquer ; si nous nous attachons maintenant au problème de la détermination technique et graphique de ces zones où la liberté de la haute mer est réduite ou supprimée, nous trouverons de nouvelles divergences dues, encore plus que précédemment, à ce désir qui a poussé la plupart des auteurs à chercher une théorie générale applicable à ces côtes variées à l'infini, dont chaque portion diffère de toutes les autres tant par sa configuration géographique que par les intérêts qui se heurtent à son approche. Cette différenciation est telle qu'il n'y a de théorie générale élaborée qui ne suscite immédiatement un nombre d'exceptions, de modifications et de corrections suffisant pour ne laisser à la théorie que le caractère d'une construction de l'esprit, souvent ingénieuse et attachante, mais parfois d'un surréalisme que l'esprit juridique actuel ne saurait admettre. Nous verrons cependant qu'au terme d'errements géométriques regrettables, la doctrine contemporaine a entrevu une solution simple, sans rapport avec ces errements, et qui permet au na-

vigateur de déterminer aisément dans quelle zone de la mer il se trouve.

Le problème dont nous allons maintenant aborder l'étude relève plus de l'hydrographie et de la géométrie que du droit ; mais les conséquences juridiques peuvent être bien différentes selon la solution technique adoptée, et c'est pour ces conséquences mêmes, importantes surtout en ce qui concerne le problème des baies, que nous nous proposons d'étudier rapidement ici les moyens techniques proposés pour la délimitation de zones dans la haute mer à l'approche des côtes.

Nous étudierons successivement la délimitation de la mer territoriale et de la mer nationale, et la délimitation de la mer territoriale et de la haute mer.

SECTION I. — Détermination de la ligne de base de la mer territoriale vers la terre

Sauf de rares exceptions il est admis par la doctrine et par le droit positif que, sous réserve du droit particulier des baies, îles et archipels, « l'étendue de la mer territoriale se compte à partir de la laisse de basse mer le long de toutes les côtes » (Rapport de la sous-commission N° 11 de la conférence de codification de La Haye, 1930). La plus notable exception à ce principe que l'on puisse citer, dans le droit positif moderne, est un arrêt de la cour suprême de Panama du 1^{er} septembre 1925 décidant que « La ligne de base de la mer territoriale doit être considérée comme située à mi-distance entre les lignes du plus haut flot et de la plus basse mer » (Cité dans Gidel, tome III, page 518). Dans sa « Diplomatie de la mer » (Tome I, page 171) Ortolan estimait que cette distance ne devait être comptée qu'à partir du point où la mer est navigable, il n'a d'ailleurs pas justifié cette théorie ni indiqué de moyens pratiques de l'appliquer. Plus intéressante et plus juste était l'ancienne théorie qui, acceptant pour base des droits de l'Etat sur sa mer territoriale la portée de canon, en concluait que la mer territoriale devait être me-

surée à partir du point de la côte où pouvaient être installées des batteries (sans exiger bien entendu que ces dernières fussent effectivement installées) ; cette théorie qui avait l'avantage de s'appuyer sur des considérations pratiques n'a évidemment pas survécu à la thèse de la portée de canon. Le système actuel, peut-être plus juridique, mais non moins arbitraire, est malheureusement beaucoup plus complexe et imprécis, car il n'y a pas de définition juridique internationale de la laisse de basse mer.

Selon les pays et les mers la laisse de basse mer est déterminée soit par la moyenne de toutes les basses mers, soit par la moyenne de certaines basses mers, soit par la plus basse mer observée.

La question ne se pose pas de la même façon pour les mers sans marées ; à ce sujet il est intéressant d'indiquer l'opinion que soutenait M. de Montluc devant la troisième commission (Définition et régime de la mer territoriale) lors de la session de Paris (mars 1894) de l'Institut de Droit International (Annuaire de l'Institut 1894-1895, tome XIII, page 132, note 1) : « ... Cette locution ne peut s'appliquer qu'aux mers à marées, d'abord pour les mers sans marées il faudrait adopter l'expression espagnole : *mayores olas en los temporales*, ou prendre le système italien : 65 mètres de plage ». M. Gidel admet que dans les mers sans marées c'est le niveau moyen qui doit être adopté comme laisse de basse mer (le niveau moyen de la mer est la moyenne des plans d'eau constatés à l'aide des marégraphes lors des hautes mers et basses mers de vive eau pour une période déterminée).

Une autre complication provient du fait que les pays, dans leurs cartes marines, ne rapportent pas tous leurs courbes bathymétriques au même zéro hydrographique de telle sorte que, pour avoir un principe de détermination applicable partout en matière de mer territoriale, il faudrait non seulement que les Etats tombent d'accord sur une étendue commune de la mer territoriale et sur une définition unique de la laisse de basse mer, mais encore qu'ils acceptent d'unifier les zéros de leurs cartes marines.

La Conférence de codification de La Haye (1930) n'a

pas abouti sur ce point ; elle s'est contentée d'adopter une résolution qui contient le vœu suivant (Paragraphe 3) « ... prie le Conseil de la S.D.N. de bien vouloir examiner s'il y a lieu d'inviter les Etats maritimes à faire parvenir au secrétaire général des renseignements officiels au sujet des lignes de base adoptées par eux pour la mesure de leur zone de mer territoriale ». Il n'a pas encore semblé opportun au Conseil de la S.D.N. de donner suite à ce vœu.

Avant de passer à la question de la limite extérieure de la mer territoriale nous emprunterons encore au livre de M. Gidel quelques données de droit positif relatives à la détermination de la ligne de base vers l'intérieur, de la mer territoriale.

Dans le droit conventionnel, la convention de Paris du 3 août 1839 entre la France et la Grande-Bretagne, la convention du 6 mai 1882 sur la pêche dans la mer du Nord, la convention de Londres du 24 juin 1901 entre la Grande-Bretagne et le Danemark, les « Liquor treaties » signés de 1924 à 1926 entre les Etats-Unis d'une part et d'autre part la Grande-Bretagne, l'Allemagne, les Pays-Bas, Panama, et Cuba contiennent la laisse de basse mer comme ligne de base de la mer territoriale.

Dans le droit positif interne des Etats nous trouvons le plus souvent les expressions « A partir des côtes » ou « A partir de la laisse de basse mer » ; cependant en Argentine et au Chili nous trouvons : « A compter de la ligne de la plus basse mer », en Norvège « A partir de la côte ou à partir de l'île, îlot, ou rocher le plus éloigné qui n'est pas recouvert par la mer », au Portugal : « A compter de la ligne de basse mer extrême », en U.R.S.S., les lignes sont calculées soit à partir de la laisse de basse mer, soit à partir des frontières des eaux intérieures, soit enfin à partir des points les plus éloignés des rochers émergents.

Cette brève étude montre suffisamment qu'il n'y a aucun principe de Droit International généralement applicable en cette matière.

SECTION II. — Détermination de la limite de la mer territoriale
et des zones contiguës vers la haute mer

La largeur et la ligne de base de la mer territoriale étant supposées déterminées, comment en déduira-t-on la limite extérieure ? Ce problème relève plus de l'hydrographie et du géomètre, que du juriste ; la doctrine l'a en général compris, et les auteurs se sont contentés de parler vaguement de parallélisme sans plus de prétention géométrique. Il y en a cependant qui n'ont pas su résister à la tentation et ont présenté des solutions assez séduisantes, d'allure scientifique, mais qui, le plus souvent, ne résistent pas à l'analyse.

Le principal ouvrage concernant cette question émane de M. Whittemore Boggs, géographe du département d'Etat, et expert de la délégation américaine à la Conférence de codification de La Haye ; cet ouvrage (*Delimitation of the territorial sea*) est longuement commenté par M. Gilbert Gidel (tome III, p. 493 et s.).

Nous sommes prêts à suivre M. Boggs avec intérêt lorsqu'il annonce que « tout système de délimitation de la mer territoriale doit dériver géographiquement de la ligne du rivage », malheureusement M. Boggs continue : « Aucune ligne non géométrique (?) servant à délimiter la mer territoriale, n'est concevable, excepté une ligne sans relation quelconque (?) avec le rivage » (page 545).

M. Boggs résume de la façon suivante les trois méthodes qui ont été proposées pour le tracé de cette limite extérieure :

1° une ligne parallèle à la direction de la côte et en épousant les sinuosités ;

2° une série de lignes droites parallèles à des lignes droites tirées d'un point à un autre de la côte et d'île à île ;

3° une ligne dont tous les points se trouvent éloignés par rapport au point le plus proche de la côte, de trois milles (ou de n'importe quelle autre mesure) ; d'après M.

Boggs les résultats des trois méthodes coïncident lorsqu'il s'agit d'une côte parfaitement rectiligne et il n'en serait pas de même dans les autres cas.

Pour en faciliter l'exposé nous commencerons l'examen détaillé de ces méthodes par la deuxième. Elle est connue sous le nom de « Headland Theory » ou de « tracé de cap à cap », elle a été soutenue particulièrement par l'Angleterre et les Etats-Unis, et elle est à la base de la théorie des « Kings chambers » dont l'étude sera faite plus loin. Elle consiste à joindre par des lignes droites des points pris sur la côte et choisis arbitrairement par l'Etat côtier, de telle façon que le territoire de ce dernier soit enveloppé



fig. 1.

dans une ligne polygonale fermée ou non ; on obtient une ligne polygonale semblable à la première (et non superposable) en menant à chaque segment de la ligne obtenue une parallèle à une distance égale à la mesure choisie pour la largeur de la mer territoriale. M. Gilbert Gidel remarque avec raison que la détermination d'une telle limite de la mer territoriale est donc arbitraire et imprévisible pour le navigateur qui vient du large, si l'Etat côtier n'a pas pris soin de publier les points qu'il a choisis pour sommets de son contour polygonal. (On remarquera d'autre part qu'au large des sommets du polygone, la mer territoriale a une largeur plus grande que celle qui était prévue (fig. 1) ;

on peut d'ailleurs remédier à ce défaut en remplaçant les sommets du polygone externe par des arcs de cercle décrits des sommets du polygone interne pour centres. et ayant pour rayon la largeur de la mer territoriale.)

Ce système pose d'ailleurs une nouvelle question : quelle est la nature des eaux comprises entre le polygone interne et la côte ? Si elles font parties du territoire maritime celui-ci aura une étendue souvent trop importante, si elles font partie de la mer territoriale, la largeur de celle-ci variera alors constamment. Une dernière critique dirigée contre ce système est la suivante : il ne serait pas applicable aux côtes convexes ; cette critique offre, à notre avis, peu d'intérêt, car si le système ne présentait pas d'autres faiblesses et s'il existe vraiment des côtes d'un contour assez parfait pour qu'on n'y trouve aucune saillie dans la mer, il serait aisé, par une méthode analogue, d'obtenir une enveloppe polygonale du continent en menant, en des points, toujours arbitrairement choisis par l'Etat côtier, des tangentes à la courbe de la côte (fig. 2).

Le comité préparatoire de la conférence de codification de La Haye en 1930 a marqué sa préférence pour les systèmes qui, pour le tracé de la mer territoriale, prennent pour base la laisse de basse mer en suivant toutes les sinuosités des côtes.

Plus graves sont les critiques que nous formulerons contre les deux autres systèmes indiqués par M. Boggs ; le premier : « une ligne parallèle à la direction de la côte et en suivant les sinuosités » est énoncé d'une manière particulièrement défectueuse du point de vue géométrique : une direction, en géométrie, est une ligne droite orientée, une parallèle à cette direction est donc une ligne droite, inapte à épouser quelque sinuosité que ce soit ; d'autre part, le mot parallèle en géométrie ne peut s'appliquer qu'à des droites ou à des plans, la géométrie ne saurait concevoir l'existence d'une courbe parallèle à une autre courbe ou d'une ligne brisée parallèle à une autre ligne brisée.

D'aucuns nous disent que, par ces termes impropres,

M. Boggs voulait parler d'une homothétie ; mais il leur est impossible de préciser quel en est le centre, D'autres nous affirment qu'il s'agit d'un déplacement (au sens géométrique du mot) d'une amplitude égale à la largeur de la mer territoriale, mais ils ne peuvent définir la direction de ce déplacement, Nous nous excusons d'insister sur des questions de définition géométrique, mais puisqu'il existe une théorie mathématique des baies nous sommes bien obligé de l'étudier comme telle en donnant à chaque terme le sens

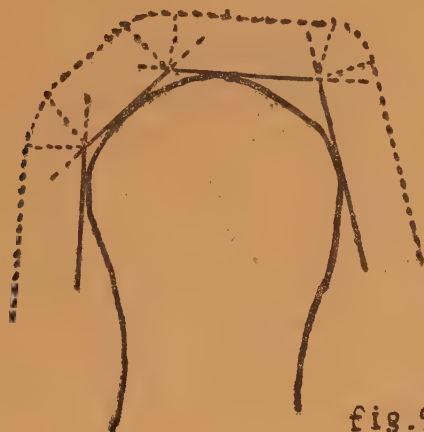


fig. 2.

qui lui est propre. Pour nous ce système ne diffère en aucun point du précédent : si dans la ligne polygonale de tout à l'heure nous inscrivons une autre ligne polygonale en prenant sur la côte des points intermédiaires, la nouvelle ligne brisée que nous obtiendrons aura une allure générale se rapprochant plus de celle de la côte; si en partant de cette nouvelle ligne nous recommençons l'opération une seconde fois, nous trouverons une nouvelle ligne polygonale dont le contour ressemblera encore plus à celui de la côte ; si nous continuons plusieurs fois la même opération, notre ligne polygonale tendra vers une courbe limite qui est la courbe de la côte elle-même, et la ligne polygonale externe dont les segments sont parallèles à

ceux de la ligne polygonale interne, tendra vers la courbe dont, sans doute, M. Boggs veut parler. Ainsi cette théorie est exactement la même que la précédente, mais au lieu de laisser le choix des points à l'arbitraire de l'Etat côtier, on choisit deux points infiniment voisins. Ce manque d'arbitraire n'échappe pas à la doctrine et c'est ainsi que M. Gidel indique comment on peut en introduire (tome III, p. 50) : « La méthode du parallélisme verse d'ailleurs dans l'arbitraire, il est facile de le démontrer : supposons que la côte présente une série d'indentations de faible largeur, le parallélisme exigerait un tracé en dents de scie de la limite extérieure de la mer territoriale, ce tracé devrait, de toute évidence, être rectifié ; il le sera sans tenir compte du plus ou moins de profondeur des diverses indentations, on aura finalement un tracé fait d'une manière assez arbitraire suivant la direction générale de la côte. »

Arrivons au troisième système indiqué par M. Boggs, c'est celui qu'il préconise à l'exclusion des deux autres : « Une ligne dont tous les points se trouvent éloignés par rapport au point le plus proche de la côte, de trois milles ou de n'importe quelle autre mesure. ». Géométriquement cette expression est, encore plus que les autres, dépourvue de sens, elle ne veut strictement rien dire. Mais puisqu'il paraît qu'elle est synonyme de l'amendement américain aux bases de discussion 3 et 6 soumises à la conférence de codification de La Haye (1930), et que ce dernier est, sinon exact, du moins intelligible, nous étudierons le troisième système sur le texte de cet amendement : « Sous réserve de dispositions contraires de la présente convention, la limite vers le large de la mer territoriale est l'enveloppe de tous les arcs de cercle d'un rayon de trois milles marins, tracés de tous les points de la côte (quelle que soit la ligne de niveau de mer adoptée dans les cartes de l'Etat riverain) ou de la limite vers le large des eaux intérieures qui sont contiguës à la mer territoriale » (Boggs, p. 544).

M. Gidel ajoute (page 510) : « Le principe essentiel de la méthode est que, devant une côte donnée on ne peut tracer qu'une seule ligne et précisément celle que déter-

mine cette méthode ». Nous sommes d'accord avec M. Gidel dans le cas où l'on mène des cercles de tous les points de la côte comme centres, ce qui est graphiquement impossible ; il faut donc choisir des points arbitrairement, et la courbe présentera alors une allure différente selon les points que l'on choisira ; si l'on prend des points de plus en plus voisins l'enveloppe de tous ces cercles tendra vers une courbe qui sera précisément celle que l'on trouve par la méthode dite « du tracé parallèle ». Ainsi à la limite, les deux méthodes tendent vers le tracé de la même courbe, et l'arbitraire que l'on découvrirait à la base de la méthode du tracé parallèle, on le retrouve identique dans la méthode de la courbe tangente ; au lieu de faire des corrections sur la limite extérieure de la mer territoriale, on choisit arbitrairement les centres des cercles sur la côte.

Tel est le résultat décevant que nous apporte l'étude de ces trois systèmes : trois méthodes mal exposées en des termes impropres aboutissent à une même ligne qu'il est pratiquement impossible de tracer.

Heureusement, après ces regrettables errements géométriques, la solution simple, nette, immédiatement applicable, nous apparaît sans liens avec les précédentes ; elle est énoncée explicitement par MM. Boggs, Munch et Gidel.

Au début de son article, page 543, M. Boggs écrit : « Si la mer territoriale doit être délimitée de façon à causer le moins de gêne possible à la navigation, il est nécessaire de se placer du point de vue de quelqu'un qui est en mer et qui voudrait savoir où commencent les eaux territoriales, le point de vue d'un homme qui, de la terre, voudrait savoir où finissent les eaux territoriales, ne présente qu'une importance théorique, sauf en ce que l'on peut dire qu'il coïncide avec l'intérêt des pêcheurs, dans ces zones limitées, où la pêche est profitable ; les difficultés jusqu'ici rencontrées dans la délimitation des zones dans la mer territoriale, proviennent cependant dans une large mesure de ce fait que le problème a été généralement considéré du point de vue d'un homme à terre plutôt que de celui d'un navigateur. »

C'est la même opinion que soutenait M. Gilbert Gidel lors des travaux préparatoires de la session de New-York de l'Institut de Droit International (annuaire de l'Institut 1929, tome XXXV, p. 217) : « Le tracé des zones de mer territoriale sur les côtes marines ne me semble pas répondre à un réel besoin, il est inutile en effet de matérialiser à l'avance sur des cartes l'étendue des zones de mer territoriale ou contiguë, si les avantages de cette opération peuvent être obtenus facilement par un autre moyen sans qu'il présente aucun des inconvénients auxquels peut prêter la dite opération ; or les navigateurs peuvent être facilement tenus au courant de la largeur de la zone territoriale ou de la ou des zones contiguës de chaque pays, par une simple mention figurant dans les instructions nautiques publiées par les services hydrographiques des divers Etats... une fois en possession de ces renseignements très simples et susceptibles de recevoir une large divulgation par des moyens également très simples, il suffit aux navigateurs, pour les utiliser pratiquement, d'établir la position de leurs navires par rapport à ces zones. »

Tel est le principe qu'il n'aurait pas fallu perdre de vue et qui aurait évité les recherches pseudo-géométriques que nous venons d'étudier. Il nous semble juste, après avoir si sévèrement critiqué la terminologie de M. Boggs, de lui donner la parole pour exposer la seule théorie possible et vraiment pratique qui puisse à notre avis être retenue ; M. Boggs l'a très clairement exprimée à la page 544 de son article : « Ayant déterminé sa position en mer et l'ayant reportée sur la carte, le navigateur décrit (sur cette carte) une circonférence de trois milles de rayon ; si cette conférence coupe la terre ou les eaux nationales, il sait qu'il se trouve dans la mer territoriale ; si elle touche simplement la terre ou le territoire maritime, il sait qu'il se trouve exactement sur la limite de la mer territoriale et de la haute mer ; si la circonférence tracée ne coupe ni ne touche la terre ou le territoire maritime, le navigateur sait qu'il se trouve en haute mer. »

Quel que soit le procédé employé par ceux qui veulent à tout prix tracer la ligne de séparation entre la haute mer et la mer territoriale, il peut se former des zones de haute

mer appelées « poches de haute mer » soit entourées de toutes parts par des eaux territoriales, soit communiquant avec la mer libre par un étroit passage entre deux mers territoriales. Comme cela se présente le plus souvent dans le cas d'une baie nous renverrons l'étude de ce problème au chapitre dans lequel nous traiterons de la délimitation de la mer territoriale dans les baies.

CHAPITRE V

APPLICATION DU RÉGIME DE LA MER TERRITORIALE AUX PRINCIPALES PARTICULARITÉS QUE PEUT PRÉSENTER LA CÔTE

Section I. — Les côtes bordées de glaces.

Section II. — Les détroits.

Section III. — Les îles, îlots et archipels.

Section IV. — Les embouchures des fleuves.

Section V. — Les ports, havres et rades.

Jusqu'ici, nous avons traité des côtes comme si la mer et la terre ne se rencontraient toujours que suivant des lignes, sinon droites, du moins simples ; nous avons volontairement ignoré les accidents que pouvait présenter une côte : bordure de glaces, détroits, îles et archipels, embouchures de fleuves, ports, rades, golfes et baies.

Nous allons maintenant étudier rapidement les conséquences juridiques de ces accidents ; notre but n'est point d'en donner une théorie complète, puisque le titre même de cet ouvrage ne le comporte pas ; nous nous efforcerons de résumer de là façon la plus succincte l'état actuel de la doctrine et du droit positif sur ces divers points, afin de ne pas surcharger de parenthèses les développements qui suivront sur le régime des baies et golfes. Qu'on nous excuse donc d'être bref et forcément incomplet sur ces points et de passer parfois sous silence quelques problèmes fort importants mais qui sortent du cadre de notre étude.

SECTION I. — Les côtes bordées de glaces

Lorsque la mer proche des côtes est gelée sur une grande étendue, la détermination de la ligne de base de la mer territoriale prend un aspect nouveau. Le problème s'est posé dans la pratique en 1904, à propos d'une maison de jeu que les États-Unis avaient expulsée du territoire de l'Alaska, et qui s'était installée à nouveau sur la glace à plus de trois milles de la côte. Dans un article qu'il a consacré à la question (R.G.D.I.P., tome XI, 1904, p. 340) M. Louis Rolland estime : « La prise de possession se conçoit fort bien d'une surface glacée assez constante pour supporter des baraquements, voire une maison de jeu » et que « ce n'est pas cette prise de possession, mais la congélation qui supprime la pêche et entrave la navigation », et il propose de distinguer deux cas, selon que les glaces sont permanentes ou non.

Le projet de convention établi par la conférence de Christiania pour la question du Spitzberg du 15 au 26 janvier 1912 (R.G.D.I.P., tome XX, 1913, p. 282) contenait le préambule suivant : « Sont comprises dans la présente convention sous la dénomination de Spitzberg, toutes les îles situées entre le 10° et le 35° degré de longitude est de Greenwich ; et entre les 74° et 81° degrés de latitude nord avec *les eaux et glaces* qui les entourent, jusqu'à une étendue de huit milles marins » ; mais la convention de 1920 qui a réglé définitivement la question du Spitzberg, reste muette sur la question des glaces.

SECTION II. — Les détroits

Nous ne parlerons ici que des détroits qui mettent en communication deux mers libres, ou une mer libre et une mer intérieure telles que : la mer Baltique, la mer Blanche, la mer Adriatique, le Golfe Persique, la mer du Japon.

Nous rattacherons le second de ces problèmes à l'étude des baies, car, si leur configuration géographique ne per-

met pas d'assimiler une baie très ouverte à une mer intérieure communiquant avec l'océan par un étroit canal, il est extrêmement difficile de fixer d'une façon précise le moment où l'on passe d'une baie peu ouverte à une mer intérieure communiquant avec l'océan par un large détroit ; de ces passages insensibles qui nous font aller d'un extrême à l'autre, il nous semble impossible de scinder l'étude ; c'est d'ailleurs dans ce sens que s'est prononcée la deuxième sous-commission de la conférence de codification de 1930, en acceptant les termes de la base de discussion n° 17 : « Si un détroit sert seulement d'accès à une mer intérieure, les règles applicables aux baies le sont à ce détroit et à cette mer. »

Quant aux détroits faisant communiquer deux mers libres nous nous contenterons d'indiquer rapidement les solutions généralement admises par la doctrine moderne ; ce sont les suivantes :

1° Chaque Etat riverain possède une mer territoriale dans le détroit.

2° La zone comprise entre les deux bandes de mer territoriale est une zone de mer libre (on constate un certain désaccord dans la doctrine sur la solution à admettre lorsque ces zones de haute mer prennent l'aspect de poches entourées complètement par les bandes de mer territoriale).

3° Un droit de passage innocent existe au profit de tous les navires de commerce et de guerre, dans la partie territoriale du détroit, chaque fois que la zone de haute mer au milieu du détroit est discontinue, insuffisante, ou dangereuse pour la navigation.

4° Lorsque les deux rives du détroit n'appartiennent pas au même Etat, et qu'en certains endroits la largeur du détroit est inférieure au double de la mesure de la mer territoriale, les deux bandes de cette dernière empiètent l'une sur l'autre ; la partie commune sera alors partagée entre les deux Etats riverains suivant la courbe, lieu géométrique des points équidistants des deux courbes formées par les rives.

SECTION III. — Les îles, îlots et archipels

Le problème de la délimitation de la mer territoriale se complique lorsque, à une certaine distance de la côte, apparaissent des îles ou des îlots isolés ou en groupes ou archipels.

Il faut envisager deux cas selon que l'île est à une distance de la côte inférieure ou supérieure à deux fois la mesure de la mer territoriale. Si la distance est inférieure au double de la mer territoriale, l'île sera englobée dans la mer territoriale, celle-ci faisant alors saillie dans la haute mer.

Dans le second cas, l'île sera entourée d'une bande de mer territoriale et séparée de la mer territoriale de la côte par une zone de haute mer.

Dans les législations internes de la Suède et de la Norvège, cette distinction n'est pas admise.

La convention de 1882 sur la pêche dans la mer du Nord dispose « qu'il faut compter à partir de la laisse de basse mer le long de toute l'étendue des côtes ainsi que des îles et des bancs », mais les rédacteurs, sans doute dans la crainte de s'être trop avancés, ajoutent immédiatement ce correctif équivoque : « il s'agit seulement des îles et des bancs qui dépendent des côtes ».

Après la grande guerre, les traités de Sèvres et de Lausanne posent ce principe que les frontières maritimes comprennent les îles et îlots situés à moins de la largeur de la mer territoriale, de la côte.

En ce qui concerne les groupes d'îles ou archipels, le Japon, la Suède, la Norvège, la Yougoslavie, les considèrent comme un groupe unique et homogène, possédant une mer territoriale, mesurée à partir d'une ligne enveloppant toutes les îles du groupe.

L'échec de la conférence de codification de La Haye de 1930 montre qu'il n'y a pas de règles spéciales admises à cet égard par le Droit International, il faut donc s'en tenir à l'application des principes généraux acceptés pour le régime de la mer territoriale.

Lorsque l'île n'appartient pas à la même puissance que la côte proche, si les deux zones de mer territoriale empiètent l'une sur l'autre, on applique la règle que nous avons indiquée pour les détroits dont les rives appartiennent à des Puissances différentes.

SECTION IV. — Les embouchures de fleuves

Lorsque les rives du fleuve restent parallèles quand il se jette dans la mer, nous admettrons, avec Fauchille et la majorité de la doctrine, que « La limite du fleuve vers la mer est à l'endroit où ses eaux franchissent une ligne entre les points extrêmes du rivage ; jusqu'à cette ligne c'est le territoire proprement dit de l'Etat, au delà c'est sa mer territoriale ». D'autres thèses ont cependant été soutenues ; ainsi les Pays-Bas en 1919, dans l'affaire de la passe des Wielingen, émirent la prétention de voir le fleuve se continuer dans la mer aussi longtemps que son courant s'y faisait sentir ; l'impossibilité de préciser dans la mer le contour du courant fluvial ne permet pas de partager cette opinion.

A l'inverse, en d'autres circonstances, on a soutenu (et les Pays-Bas eux-mêmes) qu'il ne fallait pas s'attacher au fait que le fleuve se poursuit dans la mer, mais bien plus à cette considération que la mer pénètre dans l'embouchure, et que cette dernière doit être regardée comme faisant partie de la mer territoriale de l'Etat riverain, et non de son territoire proprement dit. Cette théorie n'a pas eu plus de succès que la précédente.

Si les rives du fleuve s'écartent pour former un estuaire la doctrine et la pratique ne se trouvent plus d'accord ; d'aucuns estiment que l'embouchure doit être considérée comme telle et qu'on doit lui appliquer les règles précédentes ; d'autres pensent que l'estuaire est alors un golfe ou une baie et qu'on doit lui appliquer le régime prévu dans ce cas. Il n'entre pas dans notre sujet de prendre parti sur ce point ; indiquons seulement la solution donnée en droit positif français par la Cour de Cassation

(arrêt du 28 juillet 1869. Dalloz périod., 1869, I, p. 489) : « attendu que lorsqu'un cours d'eau vient se jeter dans la mer, il conserve sa nature et sa dénomination propre jusqu'au moment où il se perd dans la mer. Les limites de celle-ci s'arrêtant là où les falaises et les grèves sont interrompues par les rives du fleuve, et réciproquement celui-ci et ses rives se prolongeant jusqu'au point où elles coupent les falaises ou le rivage de la mer... le reflux ne rendant pas le fleuve et ses dépendances parties de la mer, pas plus que le flux ne fait de la mer une partie du fleuve .»

Lorsque l'estuaire est bordé par différents Etats. appliquera-t-on la théorie des fleuves internationaux jusqu'au bout (en admettant que la souveraineté de chaque riverain s'arrête à la ligne médiane ou au thalweg) ou, considérant l'estuaire comme une baie, appliquera-t-on le régime des baies dont plusieurs Etats sont riverains ? Nous nous contentons de poser la question sans la résoudre car elle n'entre pas dans notre sujet, nous la signalons seulement comme une application possible du problème que nous nous proposons d'étudier.

SECTION V. — Les ports, havres et rades

Définitions et distinctions.

Dans son commentaire de l'Ordonnance de 1681, Valin proposait la distinction suivante : « Il y a aussi des rades si voisines des ports que les vaisseaux y sont regardés comme s'ils étaient dans les ports mêmes ; on les distingue des rades foraines, et celle-ci sont appelées de ce nom, soit parce que le mouillage n'est pas si sûr, soit parce que leur position est telle qu'elles ne sont pas censées être d'un port plutôt que d'un autre, et que les vaisseaux qui y mouillent sont à portée d'en partir et de prendre le large pour différentes navigations. » (Ordonnance de 1681, Commentaire, éd. 1766, tome II, livre IV, titre VIII, page 575).

Au livre I, chapitre XXIII, parag. 290 du Droit des

Gens, Vattel traitant « des rivages et des ports », écrit : « Les ports et les havres sont manifestement une dépendance et une partie même du pays, et par conséquent ils appartiennent en propre à la nation » ; au paragraphe suivant, à propos « des baies et des détroits », il écrit : « Tout ce que nous avons dit des parties de la mer voisines des côtes, se dit plus particulièrement et, à plus forte raison, *des rades*, des baies et des détroits ».

Dans la doctrine plus récente nous voyons s'affirmer cette distinction entre ces divers termes ; c'est ainsi que M. René de Récy commente l'article 538 du code civil : « Indépendamment du rivage de la mer, l'article 538 du code civil range parmi les dépendances du Domaine public les havres et les rades. Les havres et les rades ne doivent pas être confondus avec les ports.

« Le port est la surface d'eau comprise entre des ouvrages élevés de main d'homme, et attenants à la terre. Le havre constitue un port naturel où les rivages plus ou moins escarpés jouent le rôle de quais, le mot rade n'a pas dans l'article 538 la portée générale que lui attribue le langage courant. Il convient de distinguer à cet égard : 1° les mouillages, c'est-à-dire les parties de la mer où le voisinage des côtes, l'absence de courants et de récifs permettent aux navires de stationner en sécurité ; et 2° les rades proprement dites, c'est-à-dire les portions de la mer abritées contre les lames du large, soit par des promontoires naturels, soit par des ouvrages de défense, et rattachées au système général des ports dont elles sont en quelque sorte le prolongement et la dépendance.

« C'est ainsi qu'à notre sens les rades de Toulon, de Cherbourg, de Lorient jusqu'à Port-Louis, de Brest jusqu'au goulet, font incontestablement partie du domaine public maritime, tandis que les mouillages au large du Havre et des Salins d'Hyères sont de véritables portions de mer, soumises aux seules réglementations de police que comporte le régime des eaux territoriales » (Traité du domaine public, tome II, p. 226).

Enfin, Fauchille (tome I, 2° partie, Livre I, chap. I^{er}, parag. 517) donne les définitions suivantes : « On appelle ports les retraits des côtes maritimes aménagés par l'homme

pour offrir aux vaisseaux un abri..., les havres sont des petits ports naturels susceptibles de recevoir des navires sans avoir été transformés par la main de l'homme ; on désigne plus particulièrement sous le nom de havres les ports qui restent généralement sans eau à marée basse ; quant aux rades ce sont de grands bassins naturels ou artificiels ayant issue libre vers la mer et où les navires peuvent mouiller ; elles constituent comme le vestibule, le prolongement et la dépendance des ports. Les rades sont de deux sortes : les rades foraines ou mouillages au large qui sont de véritables parties de mer où le voisinage des côtes, l'absence de courants et de récifs, la profondeur et le calme relatif des eaux permettent aux navires de stationner, et les rades proprement dites ou fermées qui, abritées soit par des promontoires naturels, soit par des ouvrages artificiels, se rattachent d'une manière intime aux ports ». Plus loin Fauchille écrit : « Tandis que les baies et golfes sont une création de la nature, les ports constituent l'œuvre de l'homme » et il conclut que c'est à tort que l'Institut de Droit International, dans son règlement de 1898, a assimilé les rades foraines aux ports et aux havres.

Cette distinction de Fauchille et la conclusion qu'il en tire ont été vivement critiquées par M. Gilbert Gidel (2^e partie, livre I, chap. II, p. 23) qui, adoptant les termes du règlement de 1898, estime, qu'en dehors des rades aménagées, doivent être considérées comme rades faisant partie de la mer intérieure, les espaces maritimes réunissant les conditions suivantes :

1^o Espaces maritimes où les navires disposent d'un certain abri contre les vents, les courants ou les lames.

2^o Espaces maritimes servant au chargement ou déchargement des marchandises (ou éventuellement des personnes) ou au mouillage des navires.

3^o Espaces maritimes ayant fait l'objet à ce titre, de manifestations appropriées de volonté de la part des autorités de l'Etat à proximité duquel ces rades sont situées.

M. Gidel fait entrer dans la notion de « manifestations appropriées de volonté », les travaux de dragage, de bali-

sage et de surveillance, qui, à notre avis, entrent plus simplement dans la notion d'aménagement. Cependant la théorie de M. Gilbert Gidel est extensive car il considère comme « Manifestations appropriées de volonté » de l'Etat riverain, la délimitation graphique de la rade sur ses cartes marines, ou de simples « Avis portés à la connaissance des navigateurs par ses instructions nautiques, ou autrement » ; pour cet auteur de tels actes, mais à condition qu'ils ne soient pas arbitraires, suffisent à faire passer la rade, de la mer territoriale dans les eaux intérieures. A la conférence de codification de La Haye (1930) la sous-commission N° 2 s'est refusée à suivre cette théorie, et, à la suite d'une contre-proposition japonaise et de deux amendements britanniques, elle a jugé excessif « De considérer les eaux en question comme eaux intérieures, ce qui pourrait avoir comme conséquences que le passage inoffensif des navires de commerce, y soit interdit ».

De cette étude doctrinale il nous semble que l'on peut déduire les classifications et les définitions suivantes :

1° Les havres sont des ports que la mer laisse à sec en se retirant, ils sont donc toujours en deçà de la laisse de basse mer et font partie du territoire maritime.

2° Les ports, les rades aménagées et les rades qui précèdent un port font partie du territoire maritime parce qu'ils sont dus à l'œuvre de l'homme, même si son travail est réduit à un simple aménagement tel que balisage ou surveillance, aménagement cependant nécessaire pour permettre embarquement et débarquement, ce qui le distingue de l'aménagement par balisage d'une côte rectiligne non abritée. Partant de cette distinction entre l'aménagement qui concerne le passage, et l'aménagement qui concerne le mouillage ou le débarquement, nous considérons donc que les rades ne sont autre chose que des ports sommairement aménagés dans un abri naturel.

3° Les rades foraines, rades naturelles qu'il ne nous semble pas possible de distinguer des baies et que nous étudierons en même temps que ces dernières, revenant ainsi à la distinction de Vattel, entre les ports d'une part, et les rades et baies d'autre part.

Il nous semble que le mot rade n'est pas nécessaire dans la terminologie juridique française ; les Anglais ne le connaissent point (voir leurs déclarations à la conférence de codification de La Haye) ; nous considérons donc comme port, toute rade aménagée ou précédant un port et comme baie, toute rade ne présentant pas l'un de ces deux caractères.

Dans cette matière des rades, nous trouvons une décision de jurisprudence fort intéressante, c'est un arrêt du Conseil d'Etat du 24 mai 1935 (Arrêt Thireaut, Sirey 1936, 3^e partie, page 1). Les termes de cet arrêt sont formels : il ne saurait y avoir eaux intérieures là où il n'y a pas domaine public, une rade qui n'est pas dépendance d'un port ne pouvant faire partie du domaine public (Interprétation restrictive de l'art. 538 du code civil) elle appartient nécessairement à la mer territoriale. « Le Conseil d'Etat... considérant que le point où était mouillé le radeau du requérant était en dehors du rivage de la mer, que la rade où il se trouvait *ne formait pas une dépendance d'un port, et ne faisait par suite pas partie du domaine public maritime*, que dans ces conditions, s'il appartenait à l'administration de prendre toutes les mesures nécessaires pour empêcher que le dit radeau ne constituât un obstacle ou une gêne à la navigation, *dans la partie des eaux territoriales où il se trouvait...* »

Droits de l'Etat sur ses ports et rades aménagées.

L'opinion généralement admise (Valin, Vattel, Ernest Nys, Rivier, Pradier-Foedéré) est que l'Etat possède la souveraineté sur ses ports et rades aménagées ; c'est aussi l'opinion de l'Institut de Droit International en 1898 et en 1928. On peut cependant citer deux opinions divergentes ; celle de Ed. Engelhardt et celle de M. Féraud-Giraud : Ed. Engelhardt (Quelques considérations sur le régime des eaux maritimes, R.D.I., 1894, tome XXVI, p. 212) estime « Que l'on ne saurait distraire de la réglementation de la mer littorale (c'est le nom qu'il propose de préférence à mer territoriale) les ports que cette mer alimente, dont ils sont une

dépendance immédiate et que la législation territoriale n'assimile pas complètement aux autres parties du domaine public ». Le raisonnement de M. Engelhardt est basé sur ce fait que certaines attributions publiques de police et d'administration sont confiées aux consuls étrangers dans les ports.

M. Féraud-Giraud proposait une théorie contraire dans le projet de règlement de la troisième commission (régime légal des navires et de leurs équipages dans les ports étrangers) à la session de Venise de l'Institut de Droit International en 1896 (annuaire de l'Institut, 1896, p. 20) ; cette théorie se résume dans les deux articles suivants :

Art. 1^{er}. — Les dispositions du présent règlement sont applicables non seulement aux ports, mais aux rades fermées ou foraines, aux baies et aux havres qui peuvent être assimilés à ces anses et rades.

Art. 2. — Toutes ces parties sus-mentionnées de la mer territoriale, non seulement sont placées sous un droit de souveraineté des Etats dont elles bordent le territoire, mais encore font partie du domaine public de ces Etats.

Cette théorie de la souveraineté devait s'assouplir avec la doctrine moderne : c'est ainsi que Fauchille écrit (p. 392, tome I, 2^e partie) : « La tendance du Droit International moderne est, en raison de l'interdépendance et de la solidarité des Etats, de substituer dans une mesure plus ou moins large, au principe d'une souveraineté absolue, la règle d'une souveraineté relative ; un Etat en agissant en maître sur son territoire doit toujours tenir compte des droits particuliers des autres puissances, ainsi que des intérêts généraux de la Communauté internationale ; on est ainsi conduit à ériger en règle, l'ouverture et non la fermeture des ports... mais cette règle doit subir un tempérament réclamé par les exigences du droit de conservation de l'Etat. »

M. Gilbert Gidel (tome II, p. 35) se prononce dans le même sens : « la souveraineté c'est la compétence qu'un Etat possède sur la base du Droit International, elle est par

suite soumise aux limitations que l'Etat a acceptées par convention et à celles qui résultent du Droit International ».

Ces idées de souveraineté limitée par le Droit International devaient présider à l'élaboration des recommandations rédigées en 1921 par la conférence de Barcelone et à la rédaction du statut de Genève sur « Le régime international des ports maritimes » adopté le 9 décembre 1923 par la deuxième Conférence Générale des Communications et du Transit ; ce statut est suivi d'un protocole actuellement signé par une quarantaine de pays.

Le statut donne dans son article premier la définition suivante des ports : « Sont considérés comme ports maritimes, au sens du présent statut, les ports fréquentés normalement par les navires de mer et servant au commerce extérieur ». L'article 2 établit un régime de réciprocité : « ... tout Etat contractant s'engage à assurer aux navires de tout autre Etat contractant, un traitement égal à celui de ses propres navires ou des navires de n'importe quel autre Etat dans les ports maritimes placés sous sa souveraineté ou son autorité, en ce qui concerne la liberté d'accès du port, son utilisation et la complète jouissance des commodités qu'il accorde à la navigation et aux opérations commerciales, pour les navires, leurs marchandises et leurs passagers » (Martens, 3^e série, tome XIX, p. 260).

Il n'entre pas dans notre intention d'étudier plus complètement le régime des ports ; il nous suffit d'avoir déterminé dès maintenant le sens que nous croyons devoir attacher aux termes « ports, havres, et rades » et d'avoir indiqué sommairement les idées qui président actuellement au régime des ports et des rades aménagées.

Après avoir indiqué la nature de la mer territoriale et les droits que possède sur elle l'Etat côtier, son étendue, et les procédés techniques proposés pour la délimiter, après avoir énuméré les principales particularités que peut présenter une côte et les solutions généralement admises, nous allons nous attacher plus précisément à l'étude du régime applicable aux baies et aux golfes.

Lorsque la mer pénètre plus ou moins profondément

dans les terres et que celles-ci l'enserrent en des golfes et en des baies, les intérêts de la Communauté et de l'Etat côtier se présenteront-ils sous un aspect différent de celui que nous avons rencontré devant une côte rectiligne ou peu incurvée ? L'Etat aura-t-il plus de motifs de prétendre à un droit de souveraineté et les intérêts de la communauté seront-ils moins atteints par ses prétentions ? Chaque baie diffère des autres baies, des coutumes locales auront pu ainsi se former et la recherche d'un régime généralement applicable sera dès lors, sinon impossible, du moins très difficile. Tous les problèmes que nous avons envisagés jusqu'ici vont se présenter sous un angle nouveau et c'est précisément l'étude des modalités d'application aux baies des principes généraux déterminant le régime de la mer proche des côtes que nous avons l'intention d'aborder maintenant sous ce titre : le régime international des baies et des golfes.

PREMIÈRE PARTIE

**Baies dont les côtes appartiennent
au même État**

CHAPITRE PREMIER

DEFINITIONS ET OPINIONS DOCTRINALES

Section I. — Difficulté d'une définition.

Section II. — Différents systèmes proposés pour la délimitation et la classification des baies.

Section III. — Nature juridique des eaux de la baie,

Section IV. — Opinions doctrinales.

SECTION I. — Difficulté d'une définition

Il semblerait logique d'indiquer au début de notre étude ce qu'est une baie et ce qu'est un golfe ; si l'étymologie, la littérature et même la géographie permettent d'en donner des définitions plus ou moins précises, il n'en est hélas pas de même du vocabulaire juridique et nous serons heureux si, au terme de l'étude des nombreux textes que nous allons commenter, il nous est possible de donner, à défaut d'une définition liminaire et parfaite, une classification de ces espaces, générateurs de si grandes controverses.

Dans le dictionnaire Larousse, nous trouvons : « baie : (du vieux français bayer, ou béer, être ouvert) échancrure d'une côte formant enfoncement mais largement ouverte aux vents du large — la baie est l'intermédiaire comme grandeur entre le golfe et l'anse ». Pour Littré, « la baie est un petit golfe dont l'entrée est resserrée », l'opinion de l'Académie française tient le juste milieu : « baie : espèce de petit golfe dont l'entrée a moins de largeur que le milieu et où les navires sont à l'abri de certains vents ».

Pour les golfes nous retrouvons l'unanimité, ce mot vient du grec kolpos, sein → et nos trois dictionnaires ad-

mettent que c'est une partie de mer qui avance dans les terres et dont l'ouverture du côté de la mer est ordinairement fort large.

Partant de l'affirmation que la baie est un petit golfe, si nous feuilletons un atlas, nous trouvons le golfe du Lion qui a environ 200 km. d'ouverture, et le golfe de Saint-Tropez qui n'en a pas quatre ; le golfe d'Ajaccio s'ouvre sur une vingtaine de kilomètres, et le golfe du Mexique, du cap Sable au cap Catoche, a une ouverture de 600 km. ; par contre, si la baie de Douarnenez s'ouvre sur une quinzaine de kilomètres, la baie de Seine, entre Barfleur et le cap d'Antifer, a une centaine de kilomètres de large, et la Grande Baie Australienne a plus de mille kilomètres entre le cap Paisley et le cap Wiles ; sur la côte occidentale de l'Australie, la baie du Géographe, faiblement incurvée, s'ouvre sur 80 km., alors qu'un peu plus au nord le golfe d'Exmouth, très profond, n'a guère que 40 km. à son ouverture. Pour terminer cette énumération nous rappellerons que ce que les Anglais nomment « bay of Biscay » est, en français, le golfe de Gascogne. Nous rencontrerons bien d'autres golfes et bien d'autres baies au cours de notre travail et tous seront désignés avec aussi peu de parti pris dans la terminologie.

Aucun auteur n'a pu essayer de donner une définition précise sans être immédiatement en contradiction avec les appellations géographiques. Nous ne prendrons pas parti sur cette question qui, après tout, n'a qu'une importance relative ; nous allons aborder l'étude des pénétrations de la mer dans la terre et, plus particulièrement, de celles qui, profondes et aiguës, se séparent nettement de l'étendue des mers ; nous trouverons aussi des inflexions plus douces, nous appellerons les unes et les autres baies et golfes en nous attachant seulement à respecter les coutumes géographiques.

Historiquement, le régime des baies s'est modelé sous l'action de deux causes différentes : d'abord elles sont considérées comme des refuges où l'on doit se sentir plus en sûreté, non seulement contre les éléments, mais encore contre les nombreux corsaires qui sillonnent la mer ; c'est la raison qu'invoque Jacques I^{er} lorsque, au mois de Mai

1604, il proclame la doctrine des « King's Chambers » : mettre un terme aux exploits de la Course qui trouble le commerce britannique près des côtes. D'autre part, nous verrons, en étudiant la jurisprudence et les conventions, que la plupart des litiges concernant les baies ont pour origine des questions de droit de pêche ; parfois des motifs de Défense nationale ou même de fiscalité seront bien invoqués, mais le plus grand intérêt de notre question viendra toujours de cette double source : historique : la doctrine des King's Chambers qui a donné naissance à des prétentions énormes ; économique : les querelles de pêcheries.

Avant d'étudier l'évolution de la notion juridique de baie, nous voudrions, en dehors de toute controverse doctrinale, de toute explication conventionnelle, de tout processus historique, énoncer schématiquement les différents moyens techniques qui ont été proposés pour la délimitation et la classification des baies.

SECTION II. — Différents systèmes proposés pour la délimitation et la classification des baies

Les baies peuvent être assimilées au reste de la mer et selon qu'on aura adopté telle ou telle théorie sur la mer territoriale, la ou les zones de cette dernière suivront les inflexions et incurvations de la côte, quelles qu'en soient la largeur et la profondeur. Ce système est le plus simple ; il a quand même ses défenseurs malgré les inconvénients que lui découvrent les tenants de doctrines plus raffinées.

Si l'on admet que les baies doivent obéir à un régime spécial pour une raison ou pour une autre, de nombreux systèmes ont été alors proposés que nous allons indiquer rapidement.

C'est d'abord la théorie dite « de cap à cap » ou « Head-land theory » qui est à la base de la doctrine des « King's Chambers » : elle consiste à joindre entre eux par des lignes droites les points les plus saillants de la côte, et à revendiquer les droits de propriété, ou de souveraineté, ou de juridiction sur les eaux comprises entre ces lignes et

la côte ; de très grandes surfaces d'eaux peuvent être ainsi détachées arbitrairement de la haute mer et soustraites à son régime de liberté.

Un autre système qui n'a pas l'empirisme graphique de ce dernier, mais se réclame de la prescription, consiste à revendiquer des droits sur certaines zones de mer, en particulier des baies, pour les y avoir toujours exercés ; une théorie voisine est celle des eaux historiques, d'apparence moins ambiguë, qui ne se contente pas de l'acquisition des droits par prescription mais qui exige des preuves historiques, précises et véritables, des droits que l'Etat revendique sur ces eaux.

Le système de la portée de canon fut proposé en même temps pour les baies que pour la mer territoriale ; il était simple, toute baie que l'on pouvait défendre par les feux croisés de batteries installées sur les caps la limitant, était sous la souveraineté de l'Etat côtier ; ce système, qui se ramène à celui que nous avons décrit en premier lieu, ne fait pas de différence dans le régime de la mer côtière quand celle-ci forme une baie. Avant d'arriver aux systèmes modernes de mesure en milles, indiquons qu'un auteur, déjà ancien, avait proposé de considérer comme étant sous la souveraineté de l'Etat les baies que l'on pouvait défendre par « batteries ou par navires de guerre » ; d'autres auteurs proposaient comme critérium la portée de la voix d'un cap à l'autre ; enfin, en Australie orientale, on se base sur la visibilité, dans des conditions normales, d'une côte à l'autre de la baie, pour placer celle-ci sous le régime de la Souveraineté ou de la Liberté.

Dans la première moitié du siècle dernier, dans une convention, apparut pour la première fois un critérium de détermination des baies fondé sur une mesure arbitraire : selon que l'ouverture de la baie était inférieure ou supérieure à une mesure déterminée et sans lien avec la largeur adoptée pour la mer territoriale — en l'espèce on avait choisi dix milles — la baie était ou non séparée de la mer libre. C'est, on le voit, admettre la « Headland theory » en restreignant son application aux baies relativement petites.

On essaya en 1882 d'un nouveau procédé qui n'était d'ailleurs que l'extension du précédent à toutes les baies,

en mesurant la mer territoriale à partir d'une ligne droite tirée en travers de la baie dans la partie la plus rapprochée de la mer au premier point où l'ouverture n'excédait pas dix milles. On verra que ce système a donné lieu à de très nombreuses discussions, mais peu d'auteurs ont remarqué son imprécision ; parmi l'infinité de points de la baie par lesquels on peut mener une corde de dix milles il n'est pas toujours facile de déterminer quel est le plus rapproché de la mer. Pour peu d'ailleurs que l'on ait à appliquer la règle à quelques baies voisines l'une de l'autre, on obtiendra un enchevêtrement de lignes dans lequel les pêcheurs, à l'intention de qui on a proposé la règle, seront bien en peine de se retrouver (fig. 3).



Fig. 3. — Difficulté d'application
de la règle des 10 milles.

Tout cela était beaucoup trop rudimentaire ; en 1930 allaient apparaître de nouveaux systèmes, à tendances véritablement géométriques, mais hélas non moins imprécis, encore que plus compliqués.

La délégation lettone à la Conférence de Codification de 1930 proposa l'amendement suivant :

« Si la profondeur de la baie, mesurée entre le milieu de la ligne susmentionnée (la ligne de 10 milles) et le

point le plus éloigné de la côte de la baie, excède ou est égale au quart de l'étendue des eaux territoriales, tout l'espace entre cette ligne et la côte de la baie est considéré comme eau intérieure. »

A l'arbitraire des dix milles en largeur on ajoute ainsi celui du quart de l'étendue des eaux territoriales ; cette proposition tendait à ne pas appliquer la règle générale aux baies qui n'étaient pas vraiment des échancrures suffisantes ; mais alors le critérium du quart est trop faible : nous avons dessiné (fig. 4) la baie limite admise par la délégation lettone, nous ne pensons pas que des navires s'y trouvent très abrités des éléments. Plus pratique était l'amendement proposé par la délégation allemande et conçu en ces termes : « Cette règle ne s'applique qu'aux baies dont la longueur est de cinq milles marins au moins, comptés à partir de la ligne susmentionnée (la ligne de 10 milles). »



Fig. 4. — Baie limite admise par l'amendement letton à la Conférence de codification de 1930.

Nous nous étions proposé d'énumérer les différents systèmes que l'on pouvait concevoir pour la délimitation des des baies ; il nous reste maintenant à énoncer celui qui fut proposé à La Haye en 1930 par la délégation américaine et qui est dû à l'esprit d'analyse de M. Whittemore Boggs.

Voici le texte des observations et propositions relatives aux bases de discussions présentées à la Commission plénière, le 27 mars 1930, par la délégation des Etats-Unis (S.D.N., Acte de la Conférence de codification de 1930, volume III, C 351 (b), M. 145 (b), 1930, v - p. 182) :

« Sur une carte une ligne droite, d'une longueur maximum de dix milles marins, sera tirée comme suit : en travers de la baie ou de l'estuaire, la ligne sera tirée entre les deux promontoires ou convexités marqués de la côte, qui embrassent l'échancrure ou concavité marquée comprenant la baie ou l'estuaire, si la distance entre les deux

promontoires ne dépasse pas dix milles marins ; s'il en est autrement, la ligne sera tirée par le point le plus proche de l'entrée auquel la largeur ne dépasse pas dix milles marins.

« La courbe tangente à tous les arcs de cercle, ayant un rayon égal au quart de la longueur de la ligne droite tracée en travers de la baie ou de l'estuaire, sera alors tracée de tous les points de la côte du continent (quelle que soit la ligne de niveau de mer adoptée dans les cartes de l'Etat riverain), mais ces arcs de cercle ne seront pas tracés autour des îles lorsque l'on appliquera la méthode décrite immédiatement ci-après.

« Si la surface qui se trouve à l'intérieur de la ligne droite et de la courbe tangente aux arcs de cercle dépasse la surface d'un demi-cercle dont le diamètre est égal à la moitié de la longueur de la ligne droite tirée en travers de la baie ou de l'estuaire, les eaux de la baie ou de l'estuaire qui se trouvent à l'intérieur de la ligne droite seront considérées, aux fins de la présente convention, comme des eaux territoriales ; autrement, elles ne seront pas considérées comme telles.

« Lorsque le statut des eaux d'une baie ou d'un estuaire aura été déterminé de la manière ci-dessus exposée, il sera procédé comme suit à la délimitation des eaux territoriales :

« Si les eaux de la baie ou de l'estuaire sont reconnues comme eaux intérieures, la ligne droite tirée en travers de l'entrée de la baie ou de l'estuaire sera considérée comme la frontière entre les eaux intérieures et les eaux territoriales, et la zone des eaux territoriales de trois milles sera mesurée vers le large à partir de cette ligne, de la même manière que si celle-ci faisait partie de la côte.

« S'il n'en était pas ainsi, la zone des eaux territoriales sera mesurée vers le large, à partir de tous les points situés sur la ligne de la côte.

« Dans l'un et l'autre cas, des arcs de cercle d'un rayon de trois milles seront tracés autour des côtes des îles (s'il y en a) conformément aux dispositions relatives à la délimitation des eaux territoriales autour des îles prévues à l'article... »

Cette proposition était accompagnée de deux croquis que nous avons reproduits ici (fig. 5 et 6).

CROQUIS RELATIFS A LA PROPOSITION
DE LA DÉLÉGATION AMÉRICAINE (LA HAYE, 1930)



Fig. 5

(a) limite des eaux territoriales,
(b) limite des eaux intérieures.



Fig. 6

Il n'est pas inutile, pour éclairer la proposition américaine, de rapporter les commentaires que M. Boggs en a donnés dans son article de « *The American Journal of International Law* » :

« La proposition américaine à La Haye évite de définir les baies et les estuaires ; elle entreprend simplement de déterminer quand une indentation de la côte est suffisamment grande pour considérer les eaux comprises dans cette indentation, comme des eaux nationales qui doivent être séparées des eaux territoriales par une ligne droite tirée en travers de l'entrée. La limite entre une baie ouverte dont les eaux sont territoriales, et une baie fermée dont les eaux sont nationales ou intérieures, est fournie par une demi-circonférence dont le diamètre n'excède pas dix milles, à cause de la fréquente irrégularité des baies, au lieu de tenir compte de la profondeur soit simple soit moyenne, et de sa proportion à la largeur de l'entrée, on propose de prendre en considération la forme générale. Parce que les baies ont fréquemment des indentations secondaires que l'on est obligé d'ignorer pour des raisons pratiques, et parce que, dans le cas des estuaires, il serait difficile de déterminer jusqu'où il faut remonter la rivière pour mesurer la surface, la proposition américaine tend à employer une méthode à l'intérieur des indentations qui est exactement semblable à celle du tracé des arcs de cercle à partir de tous les points d'une côte. » La différence avec la méthode générale consiste surtout en ceci, que les arcs de cercle ont un rayon, non pas de trois milles, mais proportionnel à la largeur de la baie à son entrée. « En plus de ce grand avantage, continue M. Boggs, qu'elle est applicable aussi bien aux estuaires qu'aux baies, cette manière de faire a l'avantage d'accentuer et de simplifier à la fois la forme caractéristique de la baie ou de l'estuaire ; il est beaucoup plus facile de prendre en considération l'espace compris à l'intérieur de l'enveloppe des arcs de cercle, qu'il ne le serait de tenir compte de l'aire de toute la baie ou estuaire en suivant toutes les sinuosités de la côte. » Nous nous élevons contre cette affirmation car, tant qu'à mesurer des aires limitées par des courbes aussi compliquées, il ne nous semble pas nécessaire de procéder à

la construction préliminaire, et non des plus simples, que propose M. Boggs.

Cette méthode générale étant exposée, certains scrupules viennent à l'esprit de M. Boggs, et il conclut : « On peut trouver qu'un rayon égal au quart de la ligne droite est une fraction trop considérable, en ce qu'un tel rayon pourrait peut-être trop généraliser la forme de la baie et ne pas tenir compte suffisamment des indentations secondaires. » M. Boggs estime que l'on peut aussi bien prendre pour rayon des cercles le cinquième de la longueur de la ligne droite, et comparer la surface obtenue à une demi-circonférence dont le diamètre serait égal aux trois cinquièmes de la largeur de l'entrée de la baie. Enfin, et cet aveu nous apporte quelque soulagement, M. Boggs termine : « Il sera nécessaire d'expérimenter la méthode sur de nombreuses baies de différents types intéressant différents pays, avant que l'on puisse savoir si la proposition américaine, relative aux baies et aux estuaires, est acceptable, ou s'il est désirable de la modifier. »

Il est inutile d'insister plus longuement sur le nombre d'éléments arbitraires introduits par M. Boggs dans ses explications ; d'autre part, nous avons exposé dans notre introduction les raisons pour lesquelles la théorie de l'enveloppe des cercles menés de tous les points de la côte ne nous paraissait pas satisfaisante ; les mêmes critiques sont valables ici et elles ont peut-être encore plus de force si l'on se rappelle que l'on recherche avant tout une règle facilement applicable par les pêcheurs.

Dans les Actes de la Conférence de codification, on trouve encore au tome III, sous-appendice B, une proposition transactionnelle de la délégation française, dont voici le texte : « Pour qu'une échancrure puisse être qualifiée baie, il faut que la surface comprise entre la courbe de la côte et sa corde soit égale ou supérieure à la surface du segment de cercle dont le centre est situé sur la perpendiculaire à la corde en son milieu, à une distance de la corde égale à la moitié de la longueur de cette corde et dont le rayon est égal à la distance qui sépare ce point d'une extrémité de la courbe. »

Une autre solution géométrique, proposée en 1934 par

M. Fritz Münch (*Die technischen Fragen des Küstenmeers*), peut se résumer ainsi : On compare la longueur de la corde tirée en travers de la baie à son entrée à la longueur du périmètre de la baie ; si le périmètre est égal ou supérieur au double de la longueur de la corde, il y a baie au sens juridique du mot, et on prend pour ligne de base de la mer territoriale la corde elle-même ; sinon la mer territoriale sera mesurée à partir de la laisse de basse mer. Cette théorie, un peu plus simple, est aussi fictive que les autres.

Tels sont les principaux systèmes imaginés en vue de définir juridiquement les baies ; supposant que l'accord puisse se faire sur l'un d'eux, nous allons étudier quelle sera la nature des eaux à l'intérieur de la baie.

SECTION III. — Nature juridique des eaux de la baie

Si, rejetant le système d'après lequel la bande de mer territoriale doit épouser toutes les sinuosités de la côte sans exception pour les baies (fig. 7), nous adoptons l'un des procédés qui viennent d'être énumérés, des zones de mer seront artificiellement créées à plus de trois milles (ou de la distance choisie pour largeur de la mer territoriale) de la côte, qui devront obéir à un régime juridique spécial. Quel sera ce régime ?

Une ligne droite étant tirée, soit de cap à cap, soit dans la région où l'ouverture de la baie, pour la première fois, ne dépasse pas dix milles, on pourra proposer différentes solutions :

1° Toutes les eaux comprises entre cette ligne arbitraire et la laisse de basse mer seront des eaux territoriales, la haute mer commencera à partir de la transversale vers le large (fig. 8).

2° Toutes les eaux comprises entre la ligne arbitraire et la laisse de basse mer seront des eaux territoriales ; mais une bande de mer territoriale de trois milles (ou de la distance choisie) sera ajoutée à partir de la ligne transversale, vers le large (fig. 9).

3° Toutes les eaux comprises entre la ligne transversale et la laisse de basse mer seront incorporées au territoire maritime, et la mer territoriale devant la baie sera une bande large de trois milles comptés à partir de la transversale vers la haute mer (fig. 10).

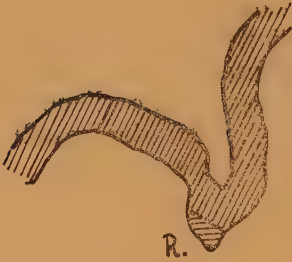


fig. 7.

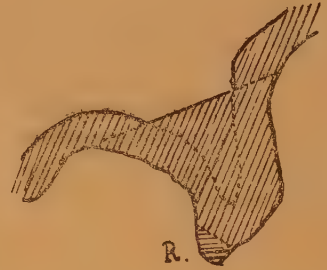


fig. 8.

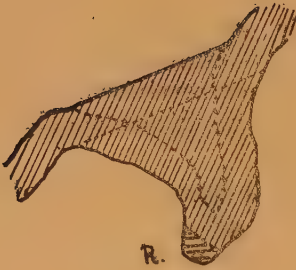


fig. 9.

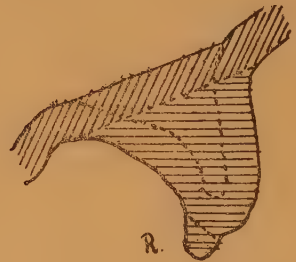


fig. 10.



mer nationale.



mer territoriale.

R. rade aménagée.

Nous verrons plus loin que, dans la doctrine, ces différents procédés ont des partisans, et nous ne saurions dès maintenant porter un jugement sur eux ; nous pouvons cependant indiquer leurs avantages et leurs inconvénients respectifs au regard des intérêts ou des motifs qui sont à la base de la prétention à une mer de souveraineté le long des côtes.

Nous ne pensons pas que les systèmes qui élargissent la mer nationale ou la mer territoriale devant les baies assurent une meilleure protection des intérêts sanitaires et fiscaux de l'Etat côtier ; la surveillance ne sera pas plus difficile à exercer dans une baie, pour un croiseur ou une vedette, si la limite de la mer territoriale suit les sinuosités de la côte.

Sur la fig. 11, nous avons représenté une côte rectiligne entre deux baies identiques au large desquelles la mer territoriale n'est pas calculée par le même procédé ; des trois positions de surveillance d'une vedette garde-côte, A, B, C (autour desquelles nous avons tracé des cercles schématisant leur rayon d'action efficace), il est évident que la position C n'est pas moins avantageuse du point de vue de la surveillance que les positions A et B.

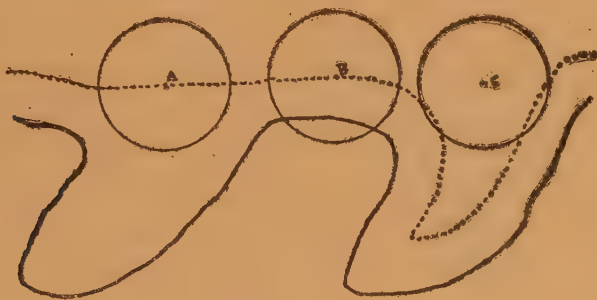


Fig. 11

En ce qui concerne la neutralité et la défense nationale, il nous paraît difficile d'admettre que des tiers belligérants, ou un croiseur ennemi, soient plus dangereux à trois milles de la côte d'une baie, qu'à trois milles d'une côte rectiligne.

Quant à la protection des richesses de la mer, il est possible, pour des raisons que nous n'avons point à développer ici, que les eaux des baies soient plus fertiles que celles des côtes droites ; dans ce cas un régime spécial est certainement désirable pour les baies, mais nous ne pensons pas qu'il en soit ainsi à cause de la configuration de la côte ; nous avons montré dans notre introduction que toute mesure tendant à la protection de ce patrimoine commun que constituent les richesses de la mer, est souhaitable chaque fois qu'une accumulation de ces richesses entraîne une exploitation intensive risquant d'en amener l'épuisement rapide, mais cela est valable même en haute mer ; et dans les baies, il ne s'agit donc pas d'un régime spécial, mais de la simple application de ce principe général.

Sur ces questions de la délimitation des baies et de la nature de leurs eaux, une doctrine nombreuse s'est prononcée ; sans avoir la prétention de l'étudier toute, ce qui ne laisserait pas d'ailleurs d'être monotone, nous allons montrer la diversité de ses conclusions.

SECTION IV. — Opinions doctrinales

Dans un cours professé en 1923 à l'Académie de droit international de La Haye, M. George Grafton Wilson disait : « L'état actuel de la science en matière de juridiction sur les golfes peut être déduit de l'opinion de quarante écrivains qui ont écrit spécialement sur les limites de cette juridiction dans les ouvrages parus avant 1900. Seize écrivains adoptent la double portée de canon, trois écrivains adoptent la doctrine de cap à cap, quatre écrivains adoptent six milles de largeur, deux écrivains adoptent dix milles, quinze écrivains adoptent des limites variables basées sur le contour, la profondeur, la relation à l'espace de terre, l'étendue de vision, etc... »

Cette statistique n'a d'autre valeur que celle de mettre en relief une discordance peu niabile de la doctrine ; on a dit qu'elle était difficilement vérifiable ; nous voulons

éviter de nous attirer semblable reproche et nous donnerons, outre nos références, quelques extraits des plus intéressants de la doctrine.

En 1625, Grotius admettait déjà une distinction entre les baies selon leurs dimensions, mais il ne proposait pas de critère précis. Au livre II, chapitre III, paragraphe VIII du « *De jure belli ac pacis* », il s'exprime ainsi : « ... de même, il semble que ceux qui possédaient quelques terres des deux côtés de la mer ont pu s'emparer de cet endroit de la mer, quoiqu'il ne soit pas enfermé par le haut comme dans un golfe, ou qu'il ne soit enfermé ni par le haut ni par le bas, comme dans un détroit, pourvu que l'étendue de cette mer ne soit pas si grande, qu'étant comparée aux terres dont elle baigne les côtes, elle ne puisse pas être censée en faire partie ». Au paragraphe X, Grotius dit encore : « ... cependant, comme le Droit des Gens a pu défendre bien des choses que le droit naturel permet, s'il a été établi par une espèce de commun consentement des peuples que la mer ne serait susceptible de propriété en aucune sorte, un peuple ne pourra point s'approprier un coin de mer, quelque petit qu'il soit, et encore qu'il se trouve renfermé dans les terres pour la plus grande partie, partout où cet usage aura eu lieu sans avoir été aboli par un commun consentement ». Paragraphe XI : « il faut remarquer du reste que, dans les lieux où un tel usage du Droit des Gens n'a pas été établi, ou a été aboli, de cela seul qu'un peuple s'est emparé des terres, on ne peut pas inférer qu'il se soit aussi emparé de la mer qui y est enclavée, et il ne suffit pas pour cela d'un acte intérieur de l'Ame, mais il faut encore un acte extérieur par où la prise de possession paraisse bien clairement. De plus, si après avoir pris possession d'une telle mer par droit de premier occupant, on vient ensuite à l'abandonner, elle retourne alors à son premier état de communauté... »

Vattel, en 1760, indique déjà une limite basée sur la portée de canon : « tout ce que nous avons dit des parties de la mer voisines des côtes, se dit plus particulièrement et à plus forte raison des baies, des rades et des détroits ; comme, plus capables encore d'être occupés et plus importants à la sûreté du pays, mais je parle des baies et détroits

de peu d'étendue, et non de ces grands espaces de mer auxquelles on donne quelquefois ces noms, tels que la baie de Hudson, le détroit de Magellan, sur lesquels l'empire ne saurait s'étendre et encore moins la propriété. Une baie dont on peut défendre l'entrée peut être occupée et soumise aux lois du souverain ; il importe qu'elle le soit puisque le pays pourrait être beaucoup plus aisément insulté en cet endroit que sur des côtes ouvertes aux vents et à l'impétuosité des flots. » (Droit des Gens, tome I, chapitre XXIII, paragraphe 296.)

Parmi les principaux partisans de la « Headland theory » ou « doctrine de cap en cap », il faut citer les noms de John Selden (*Mare clausum*, 1635) et du publiciste américain James Kent (*Commentaries on american law*) qui proposait de l'adopter pour le golfe du Mexique ; Hautefeuille, en 1848, dit aussi que « l'on tire une ligne fictive d'un promontoire à l'autre et que l'on est convenu de prendre cette ligne pour point de départ de la portée de canon ». Enfin Sir Robert Phillimore semble également s'y rattacher quand il écrit : « En règle générale les droits maritimes territoriaux s'étendent sur les bras de mer, baies, golfes, et estuaires, qui sont enfermés mais non entièrement environnés par des terres appartenant à un seul et même Etat. En ce qui concerne les baies et les golfes ainsi enfermés, il semble qu'il n'y ait ni raison ni autorité pour adopter la limitation suggérée par de Martens : surtout en tant que ceci ne passe pas la largeur ordinaire des rivières ou la double portée de canon. » (*Commentaries upon international law*, tome I, p. 238.)

Beaucoup d'auteurs acceptent comme critère de distinction la double portée de canon ; certains, comme de Cussy, Ortolan, Carlos Testa, Pradier-Foedéré, ne la définissent pas numériquement ; Amos Hershey prend même le soin d'affirmer que ce critère est valable même si l'entrée est plus large que six milles marins. Pour Chrétien et Oppenheim, la double portée de canon doit être arbitrairement évaluée à six milles marins ; si l'entrée est inférieure à cette longueur, Chrétien estime que la baie doit être assi-

milée aux ports et havres et qu'elle fait ainsi partie du territoire maritime ; Oppenheim pense qu'elle doit être regardée comme mer territoriale ; ces deux auteurs sont opposés à la reconnaissance des eaux historiques.

Fiore, Thomas Willing Balch et Dudley Field sont partisans de la règle des six milles mais ils ne la justifient pas par des considérations balistiques. Westlake, qui pose la même règle, estime, comme Dudley Field, que les eaux de la baie dont l'entrée est inférieure au double de la largeur de la mer territoriale, font partie du territoire national. Westlake admet également les baies historiques ; il les considère comme les vestiges de plus vastes prétentions qui ont été jadis élevées à la souveraineté de la haute mer, mais il ajoute « que ces droits qui sont maintenant adinis reposent sur une base assez claire et solide pour les rendre distincts et les soutenir ».

Pour Fauchille : « Les eaux d'un golfe ou d'une baie ne sauraient jamais constituer des eaux nationales. elles seront, ou bien à la fois des eaux libres et, le long des rives, des eaux territoriales, ou bien uniquement des eaux littorales, dans le cas où la largeur du golfe ou de la baie est inférieure à deux fois l'étendue de la mer territoriale. »

C'est aussi dans les feux croisés de l'artillerie que Rivier, Despagnet et Piedelièvre cherchent un critère de territorialité ; mais ils admettent que la tendance du droit international est de fixer arbitrairement à dix milles la double portée de canon.

Nuger, après avoir affirmé qu'il n'existe ni obstacle matériel ni obstacle moral au droit de propriété sur les petites baies, écrit, quelques pages plus loin : « Les golfes, quand ils ne dépassent pas en étendue la double portée du canon, à compter des points extrêmes de la terre, font partie de la mer territoriale, mais non de ce que nous avons appelé le territoire maritime. » Du fait que certains canons peuvent atteindre une distance de neuf à dix milles (c'était en 1887) Nuger accorde à l'Etat riverain un droit de domination sur tous les enfoncements de la mer dans les terres dont l'ouverture sera moindre de vingt milles.

Pour Sir Cecil Hurst la règle des dix milles se justifie autrement : « Quand la ligne (de base de la mer territo-

riale) atteint une baie, elle traversera de rivage à rivage. Une baie, dans ce sens, est un bras de mer défini pénétrant dans la terre, de dimensions modérées et dont les deux rives appartiennent au même souverain ; un bras de mer à l'entrée duquel on peut voir nettement d'une rive à l'autre, peut être présumé avoir été approprié comme une partie du territoire national, et constitue alors une baie. Cette distance peut être prise égale à dix milles et la ligne passera de cap à cap. Dans le cas d'une pénétration plus large, il appartient à l'Etat d'établir qu'elle a été appropriée comme une partie du territoire national ; si cela n'est pas prouvé, la ligne ne passera pas de cap en cap, mais au point le plus au large où la baie atteint dix milles de largeur. Toutes les eaux à l'intérieur de cette ligne de base seront alors mer nationale et font partie du territoire national. » (The territoriality of bays.)

C'est également au critère de la vue, mais sans l'évaluer d'une façon arbitraire, que se référaient, en 1681, James Dalrymple, viscount Stair (Institute of the Law of Scotland, livre XI, titre I, paragraphe 5) et aussi Lord Hale (De jure maris, I, C. 4).

Perels et de La Pradelle admettent que les baies dont l'ouverture est inférieure à dix milles font partie de la mer nationale ; au contraire, Imbart-Latour pense que « ... Il est vrai que ces golfes ou baies relèvent de la puissance de l'Etat riverain, mais il ne peut s'agir ici d'un véritable droit de propriété... nous appliquerons les règles de la mer territoriale et nous reconnaitrons à l'Etat riverain un droit d'*imperium* et non un droit de *dominium* » (La mer territoriale au point de vue théorique et pratique, p. 48).

Lawrence, de Louter et Gidel, devant les tendances de la doctrine et du droit positif, donnent leur préférence au procédé de la ligne de dix milles au premier point où la baie se réduit à cette largeur, procédé que Gidel propose de nommer « système de la corde de longueur préfixe ».

Dans l'affaire du chalutier « Heinrich Augustin », le 14 novembre 1927, M. Schücking, dans une consultation qui fut produite devant la Cour Suprême suédoise, soutenait que seules les baies dont l'ouverture n'excède pas dix milles marins pouvaient être considérées comme donnant

lieu au tracé de la ligne de base de la mer territoriale par le moyen d'une ligne transversale ; deux ans plus tard, rapporteur du comité d'experts de la S.D.N., le professeur Schücking proposait d'adopter une mer territoriale de six milles et une largeur de douze milles pour les baies.

Pour Raestad, la limitation arbitraire de dix milles introduite par des conventions de pêche « n'a pas réussi à anéantir la territorialité des baies appelées historiques ».

Une des meilleures expositions des avantages de la règle des dix milles se trouve dans une lettre adressée par John Basset Moore à M. Barclay à l'occasion des travaux préparatoires de la session de Paris de l'Institut de droit international en 1894 : « Puisque vous observez qu'il ne semble pas y avoir de raison convaincante de préférer la ligne de dix milles à celle de deux fois trois milles dans un tel cas, je peux dire qu'il semble avoir existé des raisons à la fois de commodité et de sûreté. La ligne de dix milles, dans les cas dont nous nous occupons, a été adoptée, à mon avis, comme une règle pratique ; la violation qui consiste en un empiètement sur les eaux territoriales par les bateaux de pêche, est en général une faute grave comportant, dans beaucoup de cas, la confiscation du navire délinquant, et il est facile de comprendre que, plus restreint est l'espace dans lequel il est permis de pêcher, plus le délit a de chances d'être commis. Donc, pour que la pêche puisse être à la fois pratique et sûre, et qu'il n'y ait pas un risque constant de violation des eaux territoriales, on a pensé qu'il serait expédient de ne pas permettre la pêche là où l'étendue des eaux libres entre la limite de trois milles, de chaque côté de la baie, est inférieure à quatre milles. Telle est la raison de la ligne de dix milles. Son intention n'est pas de gêner ou de restreindre le droit de pêche, mais d'en rendre l'exercice pratique et sûr. Quand les pêcheurs rencontrent un banc de poissons, la tentation de le suivre est assez forte pour rendre très sérieuse la possibilité de violation dans des limites étroites de mer libre ; on a donc estimé plus sage de leur interdire les espaces inférieurs à quatre milles entre les deux lignes interdites ; dans les espaces moindres, les opérations sont non

seulement hasardeuses, mais elles sont tellement circonscrites qu'elles présentent une faible valeur pratique. »

Ces raisons firent que M. Barclay, qui, en 1892, à Genève, était partisan de la règle de deux fois trois milles pour les baies, proposait, en 1894, à Paris, après une enquête auprès de ses collègues de l'Institut, d'adopter une largeur de six milles pour la mer territoriale et de dix milles seulement pour les baies. Il répugnait à étendre à douze milles la souveraineté de l'Etat, invoquant, comme Grotius et comme plus tard Hurst, Münch, Gidel, des raisons de visibilité ; l'Institut, qui adoptait six milles pour la mer territoriale, voulut faire œuvre logique en posant la règle de douze milles pour les baies, écartant avec raison le critère de la vue, peut-être théoriquement intéressant, mais que ne sauraient retenir ceux qui ont entendu parler de la brume et des pêches nocturnes.

En faveur de la règle de douze milles, on trouve dans le projet de code de droit international public, présenté en 1910 par M. Epitacio Pessosa à la Commission des juriconsultes de Rio de Janeiro : article 53 : « La mer territoriale est constituée par les eaux qui baignent les côtes de l'Etat jusqu'à la distance de six milles maritimes, comptés à partir de la ligne de basse mer. » Article 54 : « Dans les golfes et baies, la mer territoriale se mesure en partant d'une ligne droite tracée entre les deux points extrêmes de la partie la plus étroite de l'entrée, si cette partie a plus de douze milles de largeur, la mesure sera prise conformément à l'article précédent en respectant en tous cas les droits acquis, »

Au XVIII^e Congrès universel de la paix à Stockholm en 1910, M. Emile Arnaud présentait un projet de code international public comportant une mer territoriale de six milles ; l'article 36 de ce projet était ainsi rédigé : « Quand une nation joint la mer libre, la frontière suit la laisse de basse mer, calculée d'après l'amplitude des marées de moyenne force. A l'embouchure des fleuves, la frontière littorale suit une ligne joignant les extrémités de chaque rive quelle que soit la largeur de l'estuaire. La règle est

la même pour les baies quand leur largeur ne dépasse pas douze milles, sinon la ligne frontière suit les sinuosités de la côte jusqu'au point où la baie n'atteint plus que douze milles, la frontière sera alors une ligne droite tirée en travers de la baie *parallèlement à son ouverture*. » Nous avons souligné ces derniers mots car M. Emile Arnaud est le seul auteur, à notre connaissance, qui ait ainsi tenté de supprimer l'imprécision que nous avons signalée plus haut à propos de cette méthode ; malheureusement le parallélisme ainsi proposé ne donne pas toujours des solutions satisfaisantes, car il est aussi arbitraire que les autres.

C'est aussi à la règle des douze milles que conclut M. Eliel Löfgren, conseiller juridique du ministère des Affaires étrangères suédois, dans une consultation qui lui avait été demandée par son gouvernement à propos de l'affaire du « Heinrich Augustin » en 1927 ; mais, comme la Suède ne réclame qu'une mer territoriale de quatre milles, ce n'est pas sur le double de sa largeur que M. Löfgren construit son argumentation ; il reprend les termes de M. John Basset Moore, et montre qu'il est préférable d'interdire à la pêche les zones de haute mer inférieures à quatre milles, qui pénétreraient dans des baies ; par ce détour on retrouve donc une règle de douze milles, mais valable seulement pour les mers territoriales de quatre milles.

Après avoir hésité entre la ligne de dix milles « consacrée par la pratique internationale », et celle de douze milles qui lui paraît mieux adaptée aux circonstances, de Bustamante y Sirven écrit « que le manque de renseignements géographiques lui fait préférer douze milles » ; et c'est la règle qu'il propose dans son projet de codification, mais en y ajoutant une condition accessoire : article 9 : « Les baies et les estuaires des fleuves appartiennent à l'Etat riverain, quand la distance maxima à leur sortie ou embouchure, n'excède pas douze mille marins, ou, à partir du lieu qui ne dépasse pas cette limite, à condition que la longueur, à son tour, ne soit pas moindre — à défaut, la mer territoriale suit la sinuosité de la côte avec une étendue de six milles dans l'intérieur des baies et des estuaires de fleuves. »

Dans son article 11, Bustamante admet également

que : « Sont exceptés des dispositions qui précèdent, en ce qui concerne ces limites et mesures, les baies ou estuaires appelés historiques, c'est-à-dire ceux où les Etats riverains ou leurs ayants cause ont exercé et conservé traditionnellement leur propriété souveraine, soit par disposition de la législation et de la juridiction interne, soit par acte ou déclaration des autorités. »

Pour terminer cette rapide étude doctrinale, nous allons indiquer quelques analyses particulièrement intéressantes de la notion de baie.

Pitt Cobbett, dans ses « Cases on International Law », propose les réflexions suivantes : « Si nous considérons d'une part les baies qui, quoique mesurant plus de six à dix milles à travers leur entrée, n'en sont pas moins regardées comme étant des eaux territoriales, et d'autre part les « baies » qui ne sont pas regardées comme telles, on est frappé par le fait que les premières sont de l'essence des baies alors que les autres sont plutôt des firths, des fjords ou même des rades : une baie abrite, une rade pas beaucoup, et l'idée de souveraineté tire certainement sa force du fait que la baie donne un abri aux étrangers. Or pour former un abri une baie doit être plus ou moins précédée d'un goulet, c'est-à-dire qu'il doit y avoir à l'intérieur un espace plus grand que la distance entre les caps. On parle de l'entrée d'une telle baie ; une rade, un firth ou un fjord n'en ont pas ; si maintenant nous appliquons le critère ainsi proposé aux baies du droit international à propos desquelles des controverses ont pris fin, nous trouverons parmi celles qui ont été considérées comme eaux territoriales selon cette définition : Conception bay, Delaware bay, Chesapeake bay, Zuyderzée, Frische-Haff, Kurische-Haff, Chaleurs bay, Cancale bay, Miramichi bay ; alors que d'autre part des étendues d'eau telles que Moray Firth ne sont pas territoriales, non plus que la baie de Fundy ni le Vestfjord. Mais la prétention de la Norvège d'y avoir le droit exclusif de pêche n'a pas été contestée, car quoique dans une définition précise de la baie un tel fjord ne constitue

pas des eaux territoriales comme une baie dont l'entrée est resserrée, ceci n'en est pas moins simplement le fait d'une nation réclamant un droit exclusif de pêche à son approche, ce qu'elle peut parfaitement faire sans que personne lui dise rien, si la mer est *res nullius* ; de tels fjords n'étaient d'ailleurs pas des eaux neutres pendant la Grande Guerre. »

C'est peut-être dans la très intéressante thèse de M. Romée de Villeneuve que nous trouvons l'analyse la plus fine et les conclusions les plus pertinentes ; partisan de la reconnaissance de droits limités sur la mer territoriale et tout imprégné de la théorie qu'avait proposée M. de La Pradelle en 1898, Romée de Villeneuve écrit : « Il n'y a plus de droits reconnus nécessaires à l'Etat riverain qui ne s'exercent sur une distance favorable à la protection de des intérêts. Quelques-unes seulement des sinuosités de la côte offrent des traits assez distinctifs, des avantages assez certains pour qu'on doive les ranger dans le domaine maritime de cet Etat, avec les ports, les rades, les havres.

« Et que pourrions-nous en conclure, sinon qu'à l'avenir la mer territoriale devra pénétrer dans les sinuosités de la côte, d'une façon générale, épouser les contours des golfes et des baies ? Pour chacune des zones de la mer territoriale, l'on ferait pénétrer dans les sinuosités de la côte la mesure délimitant tel ou tel droit de l'Etat riverain, et qui serait soit une lieue marine pour l'exercice du droit de pêche, soit dix milles, en France, pour celui du droit de neutralité, etc..., lorsque les deux mesures se rejoindraient d'un bord à l'autre d'une découpe de rivage, au lieu qu'à l'intérieur de cette ligne les eaux de la mer fissent partie du domaine maritime de l'Etat riverain, l'on ne déterminerait, là encore, que le champ de la mer territoriale. »

Ensuite Romée de Villeneuve montre que le caractère essentiel d'une baie est le faible écartement des caps qui en dessinent l'ouverture, et la pénétration accentuée de la mer vers l'intérieur du rivage ; puis il propose, sans très bien justifier cette mesure, de prendre comme critère une ou-

verture de trois milles et seulement à condition que la profondeur ne soit pas inférieure à l'ouverture ; ce n'est là d'ailleurs qu'une indication personnelle, dit-il, sujette à critique, et la véritable conclusion qu'il propose est celle-ci : « Pour savoir jusqu'à quel point les simples droits reconnus à l'Etat côtier devraient s'exercer dans les découpures du littoral, dans quelles circonstances il convient de les y remplacer par la pleine domination de cet Etat, il faut se reporter au principe du juste équilibre entre les intérêts du riverain et les intérêts plus généraux des autres pays. » (De la détermination de la ligne séparative des eaux nationales et de la mer territoriale, spécialement dans les baies, p. 237 et s.)

Il y a quand même des auteurs qui ne se sont pas laissés entraîner à la recherche d'une théorie générale, et c'est par eux que nous terminerons notre examen de la doctrine en citant, outre le docteur Drago, dont nous aurons à étudier longuement l'opinion au chapitre troisième, Philip C. Jessup, et George Grafton Wilson.

Jessup estime qu'il ne peut y avoir de règle générale pour les deux motifs suivants : d'une part aucune règle établie de droit international ne peut être déduite de l'évidence, quant à la mesure des baies, et d'autre part, parce que dans beaucoup de cas les droits d'un Etat particulier reposent sur un titre qui est, non pas de la réglementation générale, mais de la nature de la prescription (eaux historiques) (The law of territorial waters and maritime jurisdiction).

Il nous semble avoir suffisamment montré la diversité des opinions émises par la doctrine et nous pouvons terminer ce chapitre avec la certitude d'avoir vérifié au moins l'une des propositions qu'avancait George Grafton Wilson à l'Académie de La Haye en 1923, quand il disait : « En somme l'histoire, la pratique, les décisions des tribunaux et les prétentions formulées devant eux, les proclamations, le témoignage des auteurs, cent autres preuves sont là pour attester qu'il n'existe pas d'uniformité, tant dans la façon de concevoir une baie, que dans celle de déterminer la ligne à partir de laquelle doit se mesurer la limite de la juridiction du côté de la mer. »

Nous allons maintenant rechercher ce qu'il faut penser des autres preuves sur lesquelles s'appuie George Grafton Wilson pour nier l'existence d'un principe général, en étudiant la notion de baie successivement dans les traités et conventions, dans les arbitrages internationaux, dans les diverses législations et jurisprudences internes et dans les tentatives de codification.

CHAPITRE II

LA NOTION DE BAIE DANS LE DROIT CONVENTIONNEL

Section I. — Jusqu'au 2 août 1839.

Section II. — Du 2 août 1839 au 6 mai 1882.

Section III. — De la Convention du 6 mai 1882 à la veille de la Conférence de codification de 1930.

SECTION I. — Avant le 2 août 1839

Si nous recherchons dans le droit conventionnel antérieur au 2 août 1839, les traités qui contiennent des stipulations concernant les baies, nous ne trouvons guère que des cas particuliers ou au contraire des allusions vagues : souvent les rédacteurs des traités parlent des baies, ils ne les connaissent point, parfois ils ignorent les intérêts qu'elles mettent en jeu, et dans beaucoup de cas le lecteur garde l'impression que les mots « baie » et « golfe » figurent un peu comme une clause de style à côté des mots « côte » ou « port » ; les anciens traités ne construisent pas de théories générales ; ils mentionnent incidemment les baies, ils ne les définissent point.

Le traité du 2 octobre 1521, entre l'empereur Charles V et François I^{er}, conclu à Calais pour la liberté de la pêche du hareng, défendait aux sujets espagnols et français d'attaquer un navire marchand de quelque nationalité qu'il fût, dans les golfes, ports, fleuves, eaux douces, etc... (du Mont, tome IV, partie I, p. 352).

L'article 25 de la Capitulation de 1604 entre le sultan Ahmed I^{er} et Henri IV, est ainsi rédigé : « Nous voulons et commandons que les Français puissent venir pêcher du corail et poisson au golfe de Stara Courcouri, dépendant d'Alger et par tous les autres lieux de nos côtes de Barba-

rie... sans qu'il leur soit donné aucun trouble et empêchements, confirmant tous les commandements qui ont été donnés de nos aïeux et singulièrement de notre défunt père pour cette pêcherie, sans être assujettis à aucune connaissance que celle qui est faite d'ancienneté » (Le régime des Capitulations, p. 112).

Cette disposition, qui reconnaît l'existence de droits historiques sur une baie, devait être reprise par les capitulations de 1673 (Id., p. 133) et de 1740 (de Clercq, tome I).

Le 16 novembre 1686, entre Louis XIV et Jacques II, intervient un traité touchant les pays des deux rois en Amérique ; nous y relevons, à l'article 5, la restriction suivante : « Les sujets de Sa Majesté Très Chrétienne, ne se mêleront d'aucun trafic, ne feront aucun commerce et ne pêcheront point dans les ports, rivières, *baies*, embouchures de rivières, rades, côtes, ou autres lieux qui sont ou seront ci-après possédés par Sa Majesté Britannique en Amérique, et réciproquement... » (du Mont, tome VII).

Le traité d'Utrecht signé le 31 mars 1713 entre Louis XIV et Anne d'Angleterre, quoique plus précis, ne définit pas les baies et semble plutôt les assimiler aux autres parties de la mer : à propos de la cession de l'île Saint-Christophe et de la Nouvelle-Ecosse, l'article 12 de ce traité dispose : « Que le Roi Très Chrétien cède et transporte le tout à la dite Reine et à la Couronne de Grande-Bretagne et cela d'une manière et d'une forme si ample qu'il ne sera pas permis à l'avenir aux sujets du Roi Très Chrétien d'exercer la pêche dans les dites *mers et baies* et autres endroits à 30 lieues près des côtes de la Nouvelle-Ecosse... » (du Mont, tome VIII, partie D).

Le 10 février 1763, le traité de Paris est signé entre la Grande-Bretagne, la France et l'Espagne ; du fait que dans l'article 5 les Anglais ont voulu une clause spéciale autorisant les Français à pêcher dans le golfe de Saint-Laurent, Fauchille tire cette conclusion, que le golfe n'était pas regardé comme une mer libre où le droit de pêche allait de soi ; il nous semble plutôt que les Anglais ont consenti à ce droit de pêche dans le golfe et reconnu d'une façon aussi explicite qu'il n'échappait pas au droit com-

mun, parce qu'ils réclamaient autour de l'île du cap Breton, à l'extérieur du golfe, une zone exorbitante du droit commun : article 5 : « ... et Sa Majesté Britannique consent de laisser aux sujets du Roi Très Chrétien, la liberté de pêche dans le golfe Saint-Laurent, à condition que les sujets de la France n'exercent la dite pêche qu'à la distance de trois lieues de toutes les côtes appartenant à la Grande-Bretagne, soit celles du continent, soit celles des îles situées dans le dit golfe de Saint-Laurent, et pour ce qui concerne la pêche sur les côtes de l'île du cap Breton hors du dit golfe, il ne sera jamais permis aux sujets du Roi Très Chrétien d'exercer la dite pêche qu'à la distance de 15 lieues des côtes de l'île du cap Breton... » (de Martens, traité 1761-1770).

Le traité de commerce du 6 février 1778 entre le Roi de France et les Provinces Unies d'Amérique, comporte la même généralité d'interdiction que le traité du 16 novembre 1686 : article 9 : « ... les sujets de Sa Majesté Très Chrétienne ne pêcheront pas dans les havres, criques, baies, rades, côtes, et places que les dits Etats-Unis possèdent ou posséderont à l'avenir, et de la même manière les sujets, peuples et habitants des dits Etats-Unis... (à l'égard des possessions françaises) » (de Martens, traité 1771-1779).

A Versailles, le 3 septembre 1783, la Grande-Bretagne et la France confirmèrent l'article 5 précité du traité du 10 février 1763 concernant la pêche dans le golfe du Saint-Laurent.

Le même jour, à Paris, l'Angleterre et les Etats-Unis signent la paix ; l'article 3 du traité reconnaît aux habitants des Etats-Unis le droit de pêcher « dans le golfe de Saint-Laurent et en tous autres endroits de la mer où les habitants des deux pays avaient jusqu'ici l'habitude de pêcher à n'importe quel moment, et aussi les habitants des Etats-Unis auront le droit de prendre du poisson de toutes sortes sur la partie de la côte de Terre-Neuve où les pêcheurs anglais le feront, mais non de le sécher et de le fumer sur cette île, ni sur la côte, dans les baies ou dans les criques de tous les autres dominions de S. M. britannique en Amérique, et les pêcheurs américains auront la liberté de sécher et de fumer le poisson dans toutes les baies, havres

et criques inhabitées de la Nouvelle-Ecosse des îles Magdalen et du Labrador, tant qu'ils resteront inhabités ; mais dès que l'un ou l'autre sera habité, il ne sera plus permis aux dits pêcheurs de sécher ni de fumer le poisson dans ces établissements, sans un accord préalable à ce sujet avec les habitants, propriétaires, ou possesseurs de la terre » (de Martens, traité 1779-1786).

Dans l'article 28 du traité de navigation et de commerce, signé à Saint-Pétersbourg le 11 janvier 1787 entre le Roi de France et l'Impératrice de Russie, nous voyons mentionner les golfes ; il ne s'agit plus ici de pêche, mais de neutralité : « Les Hautes Parties Contractantes s'engagent réciproquement, en cas que l'une d'entre elles fût en guerre, contre quelque puissance que ce soit, ne n'attaquer jamais les vaisseaux de ses ennemis que hors de la portée de canon des côtes de son alliée ; elles s'obligent de même mutuellement d'observer la plus parfaite neutralité dans les ports, havres, golfes et autres eaux, comprises sous le nom d'eaux closes, qui leur appartiennent respectivement » (de Martens, 1785-1790).

Quelques jours plus tard la Russie signait un traité analogue avec le Roi des Deux Siciles (traité de Zarskoë-Selo du 17 janvier 1787).

C'est encore la neutralité qui dicte l'article 25, alinéa 2, du traité du 19 novembre 1794, entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis d'Amérique : « Aucune des deux parties ne souffrira que les vaisseaux ou les effets appartenant aux sujets ou citoyens de l'autre, soient pris à une portée de canon de la côte, ni dans aucune des baies, rivières ou ports de leur territoire, par des vaisseaux de guerre ou autres ayant lettres de marque de Prince, République ou Etat, quels qu'ils puissent être, mais dans le cas où cela arriverait, la partie dont les droits territoriaux auraient été ainsi violés, fera tous les efforts dont elle est capable pour obtenir de l'offenseur pleine et entière satisfaction pour le vaisseau ou les vaisseaux ainsi pris, soit que ce soient des navires de guerre ou des navires marchands » (de Martens, tome VI, p. 881).

En 1806, au sujet des droits de pêche dans le Nord-Atlantique, les Américains proposèrent aux Anglais un

traité qui étendait la mer littorale à cinq milles et qui admettait la doctrine des caps pour certaines baies et certains espaces déterminés de la côte ; il ne fut pas alors donné suite à cette proposition.

Par la Convention du 20^e octobre 1818, article 1^{er}, les Américains renoncent à leurs droits sur toutes les baies quelles que soient leurs dimensions : « Les Etats-Unis, par le présent article, renoncent pour toujours à toutes les libertés que leurs habitants auraient eues ou auraient réclamées jusqu'à ce jour, de prendre, de sécher, de fumer du poisson sur celles des côtes, baies, criques ou havres des possessions de S. M. Britannique en Amérique, non compris dans les limites ci-dessus mentionnées, non plus qu'à la distance de trois milles des dites côtes, pourvu cependant que les pêcheurs américains soient admis à entrer dans ces dites baies ou havres, pour s'y abriter et réparer des dommages, y acheter du bois, y faire de l'eau, et non pour aucun autre objet quelconque ; dans ces cas divers, ils pourront être soumis à telles restrictions qui pourront être nécessaires pour les empêcher de prendre, de sécher ou de fumer du poisson dans les dits endroits, ou d'abuser en aucune autre manière des privilèges que leur réserve le présent article » (de Martens, 1808-1819).

Jusqu'ici, nous avons vu souvent mentionner les baies, nous n'en avons point trouvé de définitions ni de descriptions, mais déjà le besoin de plus de précision se fait sentir dans cette interprétation que donnera un peu plus tard de ce traité le Sénateur américain Hamlin : « Les baies auxquelles les Américains ont renoncé par le traité de 1818 sont les baies où les pêcheurs américains peuvent trouver un abri, réparer des dommages, acheter du bois, obtenir de l'eau, tout ceci ne peut être fait que dans les petites baies..., accorder aux pêcheurs l'entrée du golfe du Saint-Laurent ou de la baie de Fundy pour se réfugier est un non-sens, les usages auxquels, d'après ce traité, les baies peuvent servir montrent ce qu'il faut entendre dans ce traité par Baies » (cité dans de La Pradelle et Politis : *Arbitrages internationaux*, tome I, page 745).

Cependant, ce n'est qu'en entrant dans la deuxième période de l'Histoire de la notion de baie que nous allons

voir se préciser le problème de la détermination, de la délimitation et de la territorialité des baies ; cette deuxième période s'ouvre sur le traité franco-anglais du 2 août 1839.

SECTION II. — Du 2 août 1839 au 6 mai 1862

Les pêcheurs français en grand nombre se rencontraient auprès des côtes du Kent et du Sussex, au grand mécontentement des Anglais ; d'autre part ces derniers, et cela ne plaisait pas aux pêcheurs bretons et normands, venaient draguer des huîtres le long des côtes de France, particulièrement dans la baie de Granville, entre Carteret et la pointe de Meinga. En 1837, une commission mixte fut nommée par la France et la Grande-Bretagne « pour définir et réglementer les limites dans lesquelles le droit général de pêche sur toutes les parties des côtes des deux pays serait exclusivement réservé aux sujets respectifs de la Grande-Bretagne et de la France ». Les travaux de cette commission furent sanctionnés par la convention du 2 août 1839 dans laquelle une nouvelle règle apparaît à propos des baies ; on essaie de faire une distinction selon leurs dimensions : article 9 de cette convention : « Les sujets de S. M. le Roi des Français jouiront du droit exclusif de pêche dans le rayon de trois milles à partir de la laisse de basse mer le long de toute l'étendue des côtes de France et les sujets de S. M. Britannique jouiront du droit exclusif de pêche dans le rayon de trois milles à partir de la laisse de basse mer, le long de toute l'étendue des côtes des îles britanniques. Bien entendu que sur cette partie des côtes de France qui se trouve entre le cap Carteret et la pointe Meinga, le droit exclusif de toute espèce de pêche n'appartiendra qu'aux sujets français, en dedans des limites mentionnées en l'article I de la présente convention, il est également entendu que le rayon de trois milles, fixant la limite générale du droit exclusif de pêche sur les côtes des deux pays, sera mesuré pour les baies dont l'ouverture n'excèdera pas dix milles, à partir d'une ligne allant d'un cap à l'autre » (Basdevant, Recueil de traités, tome II, p. 271).

La même règle se trouve affirmée à nouveau par la déclaration franco-anglaise du 23 juin 1843 sanctionnant le règlement du 24 mai 1843 sur les devoirs et obligations des pêcheurs dans les mers situées entre les côtes des deux pays.

Des difficultés analogues s'étant élevées entre pêcheurs belges et anglais, une convention fut signée le 22 mars 1852 qui contenait la clause de la nation la plus favorisée, le régime de 1839 se trouvait ainsi étendu à la Belgique (Archives diplomatiques, 1863, tome I, page 25).

Le traité de Washington du 5 juin 1854 entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis donnait des droits de pêche étendus aux Américains dans les eaux canadiennes et réciproquement aux sujets britanniques dans les eaux américaines, le droit de pêche sans limites dans la mer territoriale, était étendu aux baies, aux criques et aux havres, il n'est donc pas étonnant de ne trouver dans ce traité aucune distinction quant à l'ouverture ou à la superficie des baies (de Martens, N.R.G., tome XVI, p. 498).

Le 11 novembre 1867 une nouvelle convention était signée entre la France et la Grande-Bretagne dont l'article 1^{er} reprenait les termes de la convention de 1839 (de Martens, N.R.G., tome XX) ; confirmée par un Acte du Parlement anglais de 1868, elle ne fut pas ratifiée par la France.

Dans une note anglaise de novembre 1868, citée par Fulton (*Sovereignty of the sea*, p. 652), nous trouvons à propos d'une convention entre la Grande-Bretagne et la Confédération de l'Allemagne du Nord, que cette dernière se réservait un droit de pêche exclusif sur toutes les baies et incurvations de la côte qui ont dix milles marins ou moins de large, mesurés des points extrêmes de la terre, et qu'elle les considérait comme étant sous sa souveraineté territoriale.

Ainsi depuis 1839 nous avons assisté à un effort de classification des baies, la règle des dix milles se retrouve dans la plupart des conventions ; le 6 mai 1882, un nouvel effort est tenté dans le sens d'une analyse plus profonde, l'importance du problème va croître, donnant naissance à de nombreuses controverses.

SECTION III. — De la Convention du 6 mai 1882
à la veille de la Conférence de codification de 1930

Après de multiples incidents entre pêcheurs dans la mer du Nord, l'Angleterre fit faire, en 1880, un enquête dont la conclusion fut qu'une entente internationale entre la France, l'Angleterre, la Belgique et la Hollande, semblait fort désirable. Le gouvernement anglais invita alors, outre ces pays : la Suède, la Norvège et le Danemark, à élaborer des suggestions pour remédier à cet état de choses. Sur la proposition de la Hollande une conférence fut réunie à La Haye en 1880, tous ces Etats y participèrent ainsi que l'Allemagne à sa propre demande ; sur la proposition des délégués français, opposés en cela aux Anglais qui auraient voulu éviter toute mesure précise, on décida qu'il ne pouvait être question de réglementer la pêche en haute mer sans avoir au préalable déterminé la largeur de la mer territoriale. Les délégués français proposaient également que les règles relatives aux baies de la convention de 1839 fussent écartées et que l'on revint purement et simplement à une mesure de trois milles quelle que soit la configuration de la côte ; cette proposition fut combattue par les délégués allemands, anglais, norvégiens et belges, les délégués français proposèrent alors le texte suivant : « Dans la Mer du Nord la limite de la partie, dite mer territoriale, est fixée, quelle que soit la configuration du pays, à trois milles à partir de la laisse de basse mer... il demeure entendu qu'il n'en résulte aucune modification aux droits acquis des différentes Puissances Riveraines sur certains points de la côte » ou bien « Il demeure entendu que la présente Convention ne modifie en aucune manière les droits qu'un gouvernement posséderait sur les baies en dehors des trois milles. »

Les Anglais refusent d'abord d'adopter cette proposition mais, devant la position prise par les autres délégués, ils acceptent de prendre à la rigueur le texte de l'article premier de la Convention franco-anglaise. A la neuvième

séance, le 24 octobre 1881, les délégués anglais proposent que l'article 24 soit conçu de la façon suivante : « Les pêcheurs nationaux jouiront du droit exclusif de pêche dans le rayon de trois milles à partir de la laisse de basse mer le long de l'étendue des côtes dans leur pays respectif — le rayon de trois milles sera mesuré pour les baies dont l'ouverture n'excède pas dix milles à partir d'une ligne droite allant d'un cap à l'autre. »

Les délégués français, de leur côté, proposent la rédaction suivante :

« Les pêcheurs nationaux jouiront du droit exclusif de pêche dans le rayon de trois milles à partir de la laisse de basse mer, le long de toute l'étendue des côtes de leurs pays respectifs et des îles qui en dépendent.

« Le rayon de trois milles sera mesuré, pour les baies dont l'ouverture n'excède pas dix milles, à partir d'une ligne droite passant par les deux caps extrêmes de chaque baie.

« Le présent article ne porte aucune atteinte au droit de libre circulation reconnu aux bateaux de tout tonnage naviguant ou mouillant dans les eaux territoriales, à la charge pour eux de se conformer aux règles spéciales de police édictées par les Puissances Riveraines. »

Le délégué de l'Allemagne proposa de compter les trois milles aussi de la laisse de basse mer le long de toute l'étendue des côtes ainsi que des îles et des bancs qui en dépendent.

Enfin, dans la dixième séance, l'accord se fit entre les délégués sur le texte suivant proposé par M. Kennedy, délégué de l'Angleterre, pour l'alinéa 2 de l'article 2 : « Pour les baies le rayon de trois milles sera mesuré à partir d'une ligne droite tirée en travers de la baie dans la partie la plus rapprochée de la mer au premier point où l'ouverture n'excèdera pas dix milles. »

Les délégués tombèrent également d'accord sur ce point que cette règle ne s'appliquerait pas au Zuyderzée ni au Skagerrac.

La convention fut signée à La Haye en 1882 par la France, la Belgique, l'Allemagne, le Danemark, la Grande-

Bretagne et les Pays-Bas ; un article additionnel prévoyait que le gouvernement de S. M. le roi de Suède et de Norvège aurait la faculté d'adhérer ultérieurement à la Convention ; cette adhésion n'eut pas lieu.

Le but de la Convention, défini par son article 1^{er}, est « de régler la police des pêcheries dans la Mer du Nord en dehors des eaux territoriales » ; ce n'est donc qu'incidemment, comme en 1839, que les commissaires se sont trouvés amenés à déterminer les limites de la mer territoriale, et à donner des précisions sur le régime applicable aux baies ; et c'est justement parce que cela n'était point dans la mission même de la Conférence de La Haye que les pays Scandinaves ne l'ont pas ratifiée, elle était contraire à la prétention qu'ils avaient toujours soutenue de fixer à quatre milles les limites de la mer territoriale.

Telles sont les conditions dans lesquelles fut voté cet article 2 ; une discussion doctrinale s'est cependant ouverte sur la valeur juridique de la règle contenue dans cet article ; cette insertion équivalait-elle à la reconnaissance d'un principe de Droit International ? Sir Cecil Hurst dans son article « The territoriality of bays » l'a contesté ; il prétend que l'histoire de cette insertion, que nous venons de résumer d'après les procès-verbaux de la Conférence (de Martens, Recueil de traités, 2^e série, tome IX, p. 505) montre clairement qu'il ne s'agit là que d'un compromis applicable à la Mer du Nord ; Sir Cecil Hurst impute à l'inadvertance des commissaires la rédaction de cet article, et il écrit : « des changements furent faits dans le premier paragraphe de l'article (par rapport à l'article correspondant de la Convention de 1867) et le troisième paragraphe fut ajouté ; mais le second paragraphe concernant les baies est une clause de la Convention avortée de 1867 et elle fut insérée sans prendre en considération ce fait : que les termes en étaient appropriés à l'instrument élaboré en 1867, mais non à celui de 1882, ce dernier s'appliquait seulement à une aire déterminée — la Mer du Nord — tandis que le premier s'appliquait généralement à toutes les pêcheries le long des côtes des pays respectifs. » M. Gilbert Gidel, au contraire, s'exprime de la façon suivante : (la Mer, tome III, p. 551) « c'est d'une manière générale une explication

qu'il ne convient pas d'accepter facilement, que celle tirée de l'inadvertance des rédacteurs d'un texte, elle est moins plausible encore lorsque la partie du texte dans laquelle on voudrait prétendre relever une inadvertance, se trouve encadrée entre deux dispositions dont l'une est complètement nouvelle (alinéa 3) et dont l'autre (alinéa 1) est remaniée par rapport au texte qui avait servi de modèle ; remarquons d'ailleurs que ce texte modèle (la Convention franco-britannique du 11 novembre 1867) a dû être considéré d'autant plus sérieusement qu'on le choisissait pour régir les rapports de six Etats, alors que précédemment il n'en concernait que deux. Le fait que la convention de 1867 n'avait pas été ratifiée par l'un des contractants devait également inciter les Etats qui le prenaient pour base de la disposition relative au tracé des zones de pêche exclusive, à ne pas l'accepter à la légère... cela signifie-t-il que cette règle pouvait être considérée dès lors comme une règle de droit positif international coutumier ? nullement, il ne pouvait au plus en être ainsi que pour la partie de la règle de 10 milles, adoptée en 1839 et concernant les baies, d'une ouverture égale ou *inférieure* à 10 milles ; cette portée de la règle n'était plus indiquée d'une manière expresse dans le texte, elle y était contenue implicitement comme la conséquence de la règle nouvelle que formulait l'alinéa 2 de l'article 2 de la Convention de 1882 et qui concernait les baies d'une ouverture *supérieure* à 10 milles, cette règle n'avait été contenue que dans une convention non ratifiée. Il est impossible de tenir la règle, nouvelle pour une grande part, de la Convention de 1882 comme l'expression et la déclaration d'un droit existant, c'est seulement par la suite que cette règle, dont la nouveauté a toujours passé inaperçue des auteurs qui ont écrit sur la matière, pourra devenir une règle de droit international positif, par le consentement répété des Etats résultant de leurs pratiques. »

Ces deux citations, que l'on nous excusera d'avoir rapportées si longuement, n'auraient peut-être pas été nécessaires si elles ne faisaient apparaître qu'une divergence d'ordre secondaire entre deux des maîtres les plus éminents de la doctrine ; elles nous ont cependant paru intéressan-

tes car c'est toute la valeur scientifique des congrès qu'elles mettent en jeu : une conférence telle que celle réunie à La Haye en 1882, peut-elle agir par inadvertance ? de la discussion, la vérité peut-elle naître ? une œuvre collective, même si elle émane de personnes qualifiées, est-elle toujours aussi raisonnée que l'œuvre individuelle ? c'est véritablement sur ce point que nos deux auteurs sont en désaccord, il nous a paru intéressant de considérer ce problème général du point de vue particulier de la Conférence de 1882. Or, pour le lecteur attentif, et nos explications antérieures l'ont, pensons-nous, suffisamment montré, *le texte de l'article de la Convention de 1867 n'est pas celui qui a été adopté en 1882, mais il est exactement semblable au texte de la Convention de 1839* ; toute l'argumentation rapportée ci-dessus, sur la valeur en tant que règle de droit positif international coutumier, du système de la Convention de 1882, a donc pour base une erreur de texte : un coup d'œil sur le procès-verbal des séances de la Conférence ne laisserait aucun doute à ce sujet si la simple lecture des textes de la Convention de 1867 et de celle de 1882 ne suffisait à éclairer le lecteur.

Pour nous, cette Convention de 1882 ne saurait être regardée, dans son article 2, comme la reconnaissance d'un principe de droit international. Quant au grief d'inadvertance de Sir Cecil Hurst, il ne nous paraît pas entièrement injustifié, mais pour ce motif seulement que le texte adopté, entièrement nouveau, s'il donne un aperçu d'une méthode neuve, ne définit rien de précis, ainsi que nous l'avons démontré dans le chapitre précédent. A notre avis, on ne doit donc considérer cet article 2 que comme la manifestation première d'un procédé de délimitation des baies, adopté par des délégués qui ne s'étaient point réunis pour cela ; sur les raisons qui ont fait voter ce nouveau texte, le procès-verbal de la Conférence ne donne d'ailleurs aucune explication, il a été adopté au début de la dixième séance sans soulever de discussion spéciale, et il n'est peut-être pas téméraire d'avancer que les délégués n'ont point remarqué la différence fondamentale qu'il y avait entre ce texte et ceux adoptés en 1839 et 1867 ; il n'est donc pas impossible que l'innovation de 1882 soit involontaire.

Le 2 octobre 1885, à Madrid, le Portugal et l'Espagne signaient un traité dont l'article 2 est ainsi conçu : « Les limites dans lesquelles le droit général de pêche reste réservé exclusivement aux pêcheurs soumis aux juridictions respectives des deux nations, sont fixées à six milles comptés à partir de la laisse de basse mer des plus grandes marées. Pour les baies dont l'ouverture n'excède pas dix milles, les six milles se compteront à partir d'une ligne droite tirée d'une extrémité à l'autre. »

Le traité de Madrid du 27 mars 1893 reprend exactement le même texte.

Le traité Bayard-Chamberlain du 15 février 1888 prévoyait la délimitation des « eaux britanniques, baies, criques et havres, des côtes du Canada et de Terre-Neuve à l'égard desquelles les Etats-Unis, par l'article 1^{er} de la Convention du 20 octobre 1818 entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, avaient renoncé pour toujours à tout droit de prendre, sécher ou préparer du poisson » ; cette délimitation, qui prévoyait une zone de trois milles marins mesurés à partir de la laisse de basse mer, disposait également que « dans chaque baie, crique ou havre, à moins de dispositions expresses en sens contraire dans le traité, ces trois milles seraient mesurés vers la mer à partir d'une ligne droite tirée en travers de la baie, crique ou havre, dans la partie la plus rapprochée de l'entrée au premier point où l'ouverture n'excèdera pas dix milles marins ». M. Gilbert Gidel rapporte que la Grande-Bretagne, après avoir fait des difficultés pour accepter la règle des dix milles, se rendit aux raisons exposées par les Américains (Gidel, p. 554) « si les Etats-Unis avaient demandé que la largeur de six milles fût prise comme base de règlement, la pêche dans les baies et havres d'une largeur n'excédant que de peu six milles aurait été confinée à des espaces si étroits qu'ils en eussent été rendus pratiquement sans valeur et que les pêcheurs se fussent trouvés exposés certainement à un danger constant de se livrer à leurs opérations dans des eaux interdites ; une largeur de plus de dix milles donnerait un espace pour pêcher en sûreté plus que ne le ferait une zone de trois milles à compter de chacune des

deux rives, et préviendrait ainsi les différends constants que la proposition du gouvernement conforme aux conventions précitées avait l'intention d'écarter. »

L'opposition du Sénat américain ne permit pas de ratifier ce traité, et, dans la pratique, ce fut la règle des six milles qui fut appliquée à la délimitation des baies britanniques de l'Amérique du Nord, à l'exception toutefois de la baie des Chaleurs.

Le Danemark et la Grande-Bretagne signaient à Londres le 24 juin 1901 (de Martens, deuxième série, tome XXXIII, p. 268) une convention pour la réglementation du droit de pêche en dehors des eaux territoriales autour des îles Faroë et de l'Islande. L'article 2, alinéa 2, de cette convention reprend exactement le texte de 1882.

Au cours de la Seconde Conférence de la Paix de La Haye en 1907, la troisième commission, pendant l'élaboration de la Convention VIII, avait eu à discuter de la détermination des endroits où il était licite de mouiller des mines automatiques de contact, l'une des propositions était la suivante : « La limite mentionnée à l'article 1^{er} s'étend à trois milles marins de la laisse de base marée sur toute l'étendue des côtes, pour les baies, elle suit les sinuosités de la côte, sauf qu'elle est mesurée à partir d'une ligne droite tirée en travers de la baie dans la partie la plus rapprochée de l'ouverture vers la mer où l'écart entre les deux côtes de la baie est de six milles marins de longueur. »

Après un amendement proposé par la délégation néerlandaise et tendant à la suppression de cet article, le projet suivant fut voté par quinze « oui » contre onze « non », dix abstentions et huit absences : « ... pour les baies, le rayon de trois milles marins sera mesuré à partir d'une ligne droite tirée en travers de la baie dans la partie la plus rapprochée de l'entrée au premier point où l'ouverture n'excédera pas dix milles ». Finalement, devant la faiblesse de cette majorité, le texte qui fut voté en séance plénière et qui constitue l'article 2 de la Convention VIII, se réduisait aux termes suivants : « Il est interdit de placer des mines automatiques de contact devant les côtes et ports de l'adversaire dans le seul but d'intercepter la navigation de commerce. »

En 1927 et 1928, des négociations furent amorcées entre la Grande-Bretagne et la Norvège pour l'établissement d'une convention sur les eaux territoriales et la pêche le long des côtes de Norvège, alors que cette dernière proposait l'adoption de la règle des dix milles pour les baies, la Grande-Bretagne voulait s'en tenir à l'application de la règle des six milles (cité par Gidel, p. 557, note 2).

Au terme de cette énumération de traités et conventions, nous constatons qu'aucun principe généralement accepté ne se dégage ; si la règle du 6 mai 1882 semble avoir connu une certaine faveur, il s'en faut qu'elle soit unanimement admise, nous assistons au même flottement que dans la doctrine. Après avoir étudié dans le prochain chapitre les arbitrages internationaux concernant la matière, nous rechercherons si la même incertitude ne se manifeste pas dans la législation et dans la jurisprudence interne des Etats ainsi que dans les diverses tentatives de codification internationale.

CHAPITRE III

LA NOTION DE BAIE ET LES ARBITRAGES INTERNATIONAUX

Section I. — Arbitrage de la baie de Fundy, 1854.

Section II. — Arbitrage de la frontière entre l'Alaska et le Canada, 1903.

Section III. — Arbitrage des pêcheries Nord-Atlantique, 1910.

SECTION I. — Arbitrage de la baie de Fundy, 1854

La baie de Fundy, entre le 43° et le 46° degré de latitude nord, le 60° et le 64° degré de longitude ouest de Greenwich, s'ouvre vers le sud-ouest, entre la Nouvelle-Ecosse, le Nouveau-Brunswick et l'Etat du Maine ; elle a de 65 à 75 milles de large, et de 130 à 140 milles de long.

Le 10 mai 1843 le schooner « Washington » pêchait dans la baie de Fundy, à dix milles du rivage, quand il fut arrêté par le schooner du fisc qui le conduisit à Yarmouth sous le prétexte qu'il était dans une baie anglaise et que la juridiction anglaise s'étendait à trois milles au delà d'une ligne tirée de cap à cap.

Le traité d'arbitrage qui intervint dix ans plus tard, le 8 février 1853, entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis, permit au propriétaire du schooner « Washington » de faire une réclamation devant la commission mixte de Londres composée d'un commissaire américain et d'un commissaire anglais.

Un désaccord s'étant manifesté entre les deux arbitres, ils firent appel, pour les départager, à Josuah Bates, qui rejeta les prétentions anglaises le 23 décembre 1854. Sa sentence était motivée par la considération suivante : La théorie des caps était une théorie nouvelle qui avait reçu

une juste limite dans la Convention franco-anglaise de 1839, le mot « baie » appliqué à la baie de Fundy avait le même sens que dans les expressions baie de Biscaye, baie de Bengale sur lesquelles aucune nation n'est en droit de réclamer la souveraineté, Bates remarquait d'autre part que l'un des caps de la baie de Fundy appartenait aux Etats-Unis et que l'île Petit Menan, qui appartient également aux Etats-Unis, est presque sur la ligne de cap en cap et qu'elle ne saurait en conséquence être dans les eaux territoriales anglaises. La sentence concluait que la baie de Fundy n'était pas une baie anglaise et qu'elle ne pouvait même pas être considérée comme une baie au sens des traités de 1783 et 1818.

Le même jour, Josuah Bates rendait une sentence analogue dans l'affaire du navire « Argus » à la suite d'une plainte de même nature que celle déposée par le propriétaire du « Washington ».

Quelques jours avant l'arbitrage, Lord Stanley, secrétaire des Colonies, avait fait la déclaration suivante : (de La Pradelle et Politis, Recueil des arbitrages, tome I, page 747) « Le gouvernement de S. M. Britannique était convaincu de la légitimité de ses réclamations sur la baie de Fundy comme incluse dans les baies sous le traité de 1818. » Lord Stanley ajoutait cependant « qu'il serait permis aux citoyens américains de pêcher dans toute la baie de Fundy sauf à ne pas approcher, excepté dans les cas spécifiés aux traités de 1818, à plus de trois milles de l'entrée d'une baie de la côte de la Nouvelle-Ecosse ou du Nouveau-Brunswick ». MM. de La Pradelle et Politis concluent : « Après cette concession de la baie de Fundy, comme une mer ouverte, pour l'avenir, l'arbitre n'avait plus qu'à la généraliser en faisant justice des motifs sur lesquels sa fermeture s'était appuyée dans le passé. » Depuis cette sentence il ne fut jamais mis en doute que la baie de Fundy fut une baie ouverte.

Cet arbitrage ébranla sérieusement la « Headland theory » et précipita son déclin.

SECTION II. — Affaire de la frontière entre l'Alaska
et le Canada, 1903

En 1825 l'Angleterre et la Russie s'étaient entendues pour déterminer la frontière entre le Canada et l'Alaska. L'accord prévoyait que la frontière entre les possessions des Hautes Parties Contractantes sur la côte du continent et les îles de l'Amérique nord-ouest, suivrait la crête des montagnes situées parallèlement à la côte et que partout où cette crête se trouverait à la distance de plus de dix lieues marines de l'océan, la limite entre les possessions britanniques et la lisière de côte devant appartenir à la Russie serait formée par une ligne parallèle aux sinuosités de la côte sans que cette ligne puisse jamais s'en éloigner que de dix lieues marines.

En 1867, la Russie céda l'Alaska aux Etats-Unis. Peu après, on découvrait de l'or au Klondyke ; l'intérêt du Canada, pour mieux exploiter ces gisements, était d'avoir accès à la mer voisine, or la côte orientale de l'Alaska est compliquée de nombreuses et profondes découpures, des chaînes d'îles et d'îlots la bordent, son aspect est celui d'une côte de Norvège ; dès lors, par une interprétation très large du traité de 1825 qui était toujours en vigueur, le Canada pouvait essayer de réclamer l'accès à la mer de la façon suivante : selon la lettre du traité, quand la chaîne de montagnes se trouvait à une distance de plus de dix lieues marines de la côte, la frontière n'était plus cette chaîne de montagnes elle-même, mais une ligne parallèle aux sinuosités de la côte et distante de cette côte de dix lieues au plus. La thèse anglaise était alors celle-ci : au lieu de suivre toutes les sinuosités de la côte, si l'on considérait qu'au regard des baies peu ouvertes la séparation entre la mer et le territoire était formée par une ligne droite allant d'un cap à l'autre, et que c'est à partir de cette ligne qu'il fallait mesurer les dix lieues marines vers l'intérieur, le Canada obtenait dans ses limites quelques fonds de baies très profondes, au lieu d'être totalement privé d'accès à la mer.

La question fut portée, le 20 octobre 1903, devant une commission d'arbitrage composée de deux Canadiens, d'un Anglais et de trois Américains. Entre autres questions posées à la commission figuraient celles-ci : cinquième question : « ... Est-ce l'intention et le sens de la Convention de 1825 que la Russie conservait la possession exclusive d'une bordure continue en lisière de la côte, sur le continent, ne dépassant pas dix lieues marines en largeur, séparant les possessions britanniques des baies, ports, échancrures, havres et eaux de l'Océan... »

Sixième question : « Si à la question précédente il était répondu par la négative et au cas où les sommets des montagnes se trouveraient en des endroits éloignés de plus de dix lieues marines de la côte, la largeur de la lisière qui devait appartenir à la Russie devrait-elle être mesurée : 1° à partir de la côte continentale de l'Océan strictement ainsi dénommée, suivant une ligne qui y serait perpendiculaire ; ou 2° est-ce l'intention et le sens de la dite convention que là où la côte continentale est échanquée par des endentures profondes, faisant partie des eaux territoriales de la Russie, la largeur de la lisière doit être mesurée : a) à partir de la ligne de direction générale de la côte continentale ; b) à partir de la ligne séparant les eaux de l'Océan des eaux territoriales de la Russie ; ou c) à partir des sommets des dites endentures ? »

La commission s'étant à la majorité (l'arbitre anglais et les trois Américains) prononcée affirmativement sur la cinquième question, la sixième devenait sans objet.

Parmi les échancreures dont le Canada espérait ainsi obtenir une part, il n'est pas sans intérêt d'indiquer le Canal de Lynn, qui s'enfonce profondément dans les terres et dont la largeur, à dix lieues de la ligne de cap en cap, est encore de beaucoup supérieure à dix milles.

Cette affaire méritait d'être citée surtout parce qu'elle montre nettement l'un des multiples intérêts qui s'attachent à la question des baies ; du point de vue théorique elle n'apporte aucune contribution à la recherche d'une règle générale, puisqu'il ne s'agissait que de l'interprétation d'un traité, si ce n'est que, de la sentence de 1903, semble résulter cette affirmation, qu'en 1825 la séparation

entre la mer et le territoire avait pu être considérée comme suivant toutes les sinuosités de la côte quelle qu'en soit l'ouverture et la profondeur.

SECTION III. — Arbitrage des pêcheries Nord-Atlantique, 1910

Le 7 septembre 1910, la Cour Permanente d'Arbitrage de La Haye statuait sur une série de questions litigieuses entre la Grande-Bretagne et les Etats-Unis d'Amérique, en vertu de la Convention d'Arbitrage intervenue entre ces deux pays le 27 janvier 1909. Les deux pays désignèrent d'un commun accord les membres du tribunal : M. La maasch, professeur de droit international à Vienne, président ; M. de Savornin Lohman, ministre d'Etat des Pays-Bas ; M. Georges Gray, juge américain ; M. Fitzpatrick, chief justice du Canada, et le Docteur Luis M. Drago, ancien ministre des Affaires étrangères de la République Argentine.

Entre autres questions posées à la Cour par la Convention d'Arbitrage et relatives à l'interprétation de l'article 1^{er} de la Convention de Londres du 20 octobre 1818 (article que nous avons reproduit au chapitre II, section I), les questions 5 et 6 retiendront particulièrement notre attention. Cinquième question : « D'où doivent être mesurés les trois mille marins des côtes, baies, criques ou ports visés à l'article 1^{er} de la Convention du 20 octobre 1818 ? » Sixième question : « Les habitants des Etats-Unis d'Amérique ont-il la liberté, en vertu du dit article, ou autrement, de pêcher dans les baies, ports et criques de la partie de la côte méridionale de Terre-Neuve qui s'étend du cap Ray aux îles Rameau, ou des côtes occidentales et septentrionales de Terre-Neuve, du cap Ray aux îles Quirpon, ou des îles Madeleine ? »

La sentence qui fut rendue le 7 septembre 1910, en ce qui concerne la cinquième question, après avoir examiné les motifs allégués par les deux parties en présence, se termine ainsi :

« Les négociateurs du traité de 1818 ne furent probablement pas troublés par de subtiles théories concernant la notion de baie ; ils pensèrent très probablement que chacun saurait ce qu'était une baie, c'est dans ce sens populaire que ce terme doit être interprété dans le traité.

« L'interprétation doit tenir compte de toutes les circonstances individuelles qui doivent être appréciées pour chacune des différentes baies, du rapport entre sa longueur et la profondeur de sa pénétration dans les terres, de la possibilité et de la nécessité de la défendre pour l'Etat dans le territoire duquel elle pénètre, de la valeur spéciale qu'elle a pour l'industrie des habitants de ses rivages, de la distance qui la sépare des grandes voies internationales en haute mer, et d'autres circonstances impossibles à énumérer en général.

« Pour ces raisons, le tribunal décide et juge :

« A l'égard des baies, les trois milles doivent être mesurés à partir d'une ligne droite tirée à travers ces eaux à l'endroit où celles-ci cessent d'avoir la configuration et les caractères d'une baie. Sur tous autres lieux les trois milles marins doivent être mesurés en suivant les sinuosités de la côte.

« Le tribunal jugeant que sa réponse n'est pas entièrement satisfaisante, du point de vue pratique, et considérant que dans les traités avec la France, la Confédération de l'Allemagne du Nord et l'Empire d'Allemagne, ainsi que dans les conventions sur la mer du Nord, la Grande-Bretagne a adopté, pour des cas semblables, la règle que seules les baies de dix milles d'ouverture doivent être considérées comme celles dont la pêche est réservée aux nationaux... et que bien que ces circonstances ne soient pas suffisantes pour faire de cela un principe de droit international, il semble raisonnable de proposer cette règle avec certaines exceptions, d'autant plus que cette règle avec les exceptions a déjà formé la base d'un arrangement entre ces deux puissances.

« En conséquence ce tribunal, en exécution de l'article IV, recommande par les présentes, à la considération

et à l'acceptation des Hautes Parties Contractantes, les règles et la procédure suivante pour déterminer la limite des baies ci-dessus énumérées :

« 1° Dans chaque baie non spécialement visée ci-après les limites d'exclusion seront tracées à trois milles du côté de la mer, à compter d'une ligne droite traversant la baie dans la partie la plus proche de l'entrée au premier point où l'ouverture n'excède pas dix milles. »

La deuxième partie des propositions du Tribunal comportait une liste de baies nominalement déterminées, où le tracé de cap en cap devait être admis en dépit de leur largeur, entre autres, la baie des Chaleurs, les baies de Miramichi et d'Egmont, la baie de Fortune, etc...

En réponse à la question sixième, le tribunal est d'avis que les habitants américains sont autorisés à pêcher dans les baies, criques et ports de Terre-Neuve et des îles Madeleine.

Sur les motifs et le dispositif de la sentence concernant la cinquième question, le docteur Drago a émis une opinion dissidente qui est annexée au texte de la sentence selon les règles de la Cour Permanente d'Arbitrage. Après avoir examiné les arguments des deux parties et les décisions de la Cour, nous étudierons les très intéressants motifs du dissentiment du docteur Drago.

Pour l'Angleterre il ne s'agissait point de poser ni de reconnaître un principe général de droit international en matière de baie, non plus que de donner une définition juridique du mot baie ; il s'agissait simplement et strictement de l'interprétation d'un traité, rien de plus : en affirmant que la clause de renonciation signée par les Etats-Unis, en 1818, s'appliquait à toutes les baies, l'Angleterre n'invoquait aucun principe et ne songeait même pas à s'appuyer sur la doctrine des caps, elle disait simplement que le mot « baie », dans le traité, était une expression géographique employée dans son sens naturel sans aucune limitation ni qualification spéciale.

Les Etats-Unis, d'autre part, prétendent que des restrictions à l'usage général du mot « baie » étaient présentes à l'esprit des négociateurs de 1818, et pour le prouver

ils disent que tandis qu'un Etat peut renoncer aux droits donnés par traité, de pêcher dans les eaux territoriales étrangères, il ne peut renoncer au droit naturel de pêcher en haute mer, que par l'usage du terme « liberté de pêche » les Etats-Unis avaient manifesté l'intention de renoncer à la liberté dans les eaux en question, seulement en tant que cette liberté dépendait ou dérivait d'une concession de la part de la Grande-Bretagne, et non de renoncer au droit de pêcher dans les eaux dans lesquelles ils en jouissaient en vertu de leur droit naturel d'Etat indépendant.

Les Etats-Unis soutenaient également que le terme « baie des possessions de S. M. Britannique » dans les clauses de renonciation, devait être lu comme comprenant seulement les baies qui étaient sous la souveraineté territoriale de la Grande-Bretagne ; que la renonciation s'appliquait seulement aux baies de six milles ou moins en largeur « inter fauces terræ », ces baies seules étant baies territoriales, parce qu'il résultait du traité que la règle de trois milles est un principe de droit international applicable aux côtes, et qu'il devait être strictement et systématiquement appliqué aux baies.

Les Etats-Unis soutenaient encore, qu'à l'application de la règle des trois milles aux baies, ne pouvaient être faites que les exceptions consacrées par des conventions ou un usage établi, que toutes les exceptions dont les Etats-Unis avaient à répondre étaient ainsi consacrées et que le gouvernement de S. M. Britannique ne pouvait fournir de preuves pour montrer que les baies visées par le traité de 1818 pouvaient être présentées comme des exceptions, soit en général, soit en particulier, sauf exception dans un ou deux cas.

Le tribunal, dans sa sentence, a donc adopté la thèse anglaise, mais il a immédiatement jugé que sa réponse n'était pas satisfaisante du point de vue pratique, et il a proposé l'adoption de la règle des dix milles ; il est intéressant à cet égard d'indiquer les motifs pour lesquels le tribunal n'avait pas accédé à la proposition américaine tendant à l'application de la règle des six milles ; on pourra peut-être alors conclure avec Sir Cecil Hurst « que la sen-

tience arbitrale n'a pas jeté sur le problème autant de lumière qu'on pourrait le croire après un rapide examen du document ». Les motifs pour lesquels le tribunal écarte l'application de la règle des six milles sont les suivants : « Parce qu'il est admis que par son caractère géographique, une baie affecte les intérêts du souverain territorial, plus intimement et d'une façon plus importante que les côtes ouvertes, l'intégrité nationale et territoriale, la défense, le commerce et l'industrie sont intéressées d'une façon vitale au contrôle des baies pénétrant la ligne de côte nationale, cet intérêt varie en général en proportion de la pénétration intérieure de la baie, mais comme aucun principe de droit international ne reconnaît de relation précise entre la concavité de la baie et les conditions exigées pour le contrôle de la souveraineté territoriale, ce tribunal ne peut modifier, par l'application de quelque nouveau principe, son interprétation du traité de 1818 excluant les baies en général de la stricte et systématique application de la règle de trois milles ; et ce tribunal ne peut pas tenir compte à cet égard d'autres principes concernant la souveraineté territoriale sur les baies tels que les limites d'exclusion de dix ou douze milles basées sur des actes internationaux, postérieurs au traité de 1818 et relatifs à des côtes d'une condition différente et à des circonstances d'un autre caractère... »

Le tribunal, interprétant strictement le traité, ne s'est pas prononcé sur la territorialité des baies car cela n'était pas dans la mission qu'on lui avait confiée. Le D^r Drago, au contraire, pour étayer son dissentiment, a dû envisager ce problème.

Nous allons maintenant étudier l'opinion du D^r Drago ; si nous ne l'avons pas fait dans le chapitre consacré à la doctrine, c'est uniquement pour ne pas la séparer de la sentence à propos de laquelle elle avait été exprimée, mais il est évident, comme le fait remarquer M. Basdevant, qu'elle n'a pas la valeur d'un précédent de jurisprudence, mais seulement celle d'un exposé doctrinal.

OPINION DU D^r DRAGO.

Se reportant au texte litigieux, le D^r Drago estime que « Si les baies dans lesquelles la liberté de pêcher a dû être abandonnée sont celles des possessions de S. M. Britannique en Amérique, elles doivent nécessairement être des baies territoriales, parce que si elles ne sont pas considérées comme telles, elles doivent appartenir à la haute mer et par conséquent ne pas faire partie des possessions de S. M. Britannique, lesquelles, par définition, ne s'étendent pas à la haute mer ». Ensuite le D^r Drago montre que les négociateurs du traité de 1783 donnaient des significations différentes aux termes « *liberté* » et « *droit* », et il dit : « Les Etats-Unis ont le *droit* de pêcher en pleine mer par opposition avec la *liberté* de pêcher près des côtes, et si ce à quoi on a renoncé d'après les termes du traité, c'est la liberté de pêcher dans les trois milles des baies, criques et havres des possessions de S. M. Britannique, il en résulte évidemment qu'une telle liberté et la renonciation correspondante se rapportent seulement aux portions des baies qui étaient sous la souveraineté de la Grande-Bretagne, et non aux autres portions, s'il s'en trouve, qui font partie de la haute mer.

« Et ainsi il apparaît que, loin d'être indifférente, la territorialité des baies est de la plus grande importance. »

Après avoir reconnu qu'il ne paraît pas exister de règle générale de droit international qui puisse être considérée comme définitive, le D^r Drago examine les critères de la portée de canon, de six milles, de douze milles et des baies historiques, puis il conclut : « Pour ce qui se rapporte aux autres baies qu'on pourrait appeler les baies communes, ordinaires, qui découpent les côtes, pour lesquelles aucune déclaration ou affirmation de souveraineté n'a été faite, il ne paraît pas y avoir un autre principe général à appliquer, que celui résultant de la coutume et de l'usage de chaque nation individuellement considérée, tel que le montrent leurs traités et leur pratique générale et traditionnelle. »

.....

« Et ainsi c'est de l'usage et de la pratique de la Grande-Bretagne à l'égard de ces pêcheries et d'autres semblables, et des traités par elle conclus avec d'autres nations sur les pêcheries, que peut être tirée la juste interprétation à donner de la convention particulière dont il s'agit. »

Le D^r Drago cite alors le traité franco-anglais du 2 août 1839, le règlement franco-anglais du 24 mai 1843, le traité franco-anglais du 11 novembre 1867, l'avis britannique du « Board of Trade » de novembre 1868 concernant la pêche sur les côtes de la Confédération de l'Allemagne du Nord, le traité de 1874 entre la Grande-Bretagne et l'Empire germanique, la Convention de pêche dans la mer du Nord de 1882.

Au reproche qu'on lui fait de rechercher des points de comparaison postérieurs, le D^r Drago répond que les traités antérieurs de 1686, 1713, 1763 peuvent difficilement à cet égard être autrement compris que comme des exemples de prétentions extravagantes et discutées sur l'océan commun.

Le D^r Drago s'attache ensuite à démontrer que la politique moderne de l'Angleterre est orientée d'une façon continue dans le sens de l'adoption de la règle des trois milles pour la mer territoriale, et des dix milles pour les baies.

Les conclusions du D^r Drago sont donc les mêmes que celles du tribunal, mais il regrette qu'on n'ait mentionné la règle des dix milles qu'en dehors du jugement sous forme d'une simple recommandation.

Nous ne pensons pas, comme on l'a dit, que l'on puisse inférer de cet exposé des motifs de son dissentiment, que le D^r Drago ait considéré la ligne de dix milles comme un principe de droit international, il l'a dit lui-même : « il ne paraît pas exister de règle générale de droit international qui puisse être considérée comme définitive, même en ce qui concerne la zone des eaux territoriales ». Il ne propose cette ligne de dix milles que comme constamment adoptée par l'Angleterre, et permettant ainsi l'interprétation des traités passés par cette puissance. Sur ce point nous ne sommes pas d'accord avec le D^r Drago, et nous ne pensons pas que la pratique anglaise ait été aussi fer-

mement orientée vers l'adoption de la règle des dix milles ; son constant désir d'éviter des mesures précises que nous avons remarqué au chapitre précédent, suffirait à en faire douter.

Parmi les nombreux auteurs qui se sont penchés sur cette sentence, M. Basdevant, dans son important article de la *Revue Générale de Droit International* de 1912 ; M. de Louter, dans la *Revue de Droit International et de Législation Comparée* de 1911 ; MM. Lansing et Anderson, dans leurs articles de 1911 et 1913 dans : « *The American Journal of International Law* », Jessup et Sir Cecil Hurst, sont de ceux que l'on ne saurait manquer de consulter pour étudier cette question des pêcheries Nord-Atlantique.

CHAPITRE IV

LA PRATIQUE DES ÉTATS LÉGISLATION ET JURISPRUDENCE

Section I. — France.

Section II. — Empire britannique.

Section III. — Etats-Unis d'Amérique

Section IV. — Norvège.

Section V. — Suède.

Section VI. — Aperçu de législation et de jurisprudence dans quelques autres pays.

Nous ne pensons pas qu'une tentative de dresser ici un tableau complet de la réglementation et de la jurisprudence internes des Etats, serait d'un très grand intérêt. Pour certaines questions, telles que les jugements de prises maritimes, des principes du Droit des Gens ont pu se dégager des diverses pratiques nationales ; en notre matière une semblable évolution n'est-elle pas en cours ? Est-elle, à tout le moins possible ? Dans l'affirmative, est-elle souhaitable ? Pour répondre à ces questions, nous nous proposons d'examiner les règles et les décisions les plus intéressantes auxquelles se réfèrent le plus souvent le Législateur, les juges et la doctrine ; si quelque unité s'y révélait, nous en pourrions peut-être déduire le principe de Droit International généralement admissible qu'il ne nous a pas encore été donné d'entrevoir jusqu'ici.

SECTION I. — France

L'article 538 du Code Civil reproduisant presque exactement le paragraphe 1^{er} de l'article 2 du décret du 22 novembre-1^{er} décembre 1790, est ainsi rédigé : « Les che-

mins, routes et rues à la charge de l'Etat, les fleuves, les rivières navigables ou flottables, les rivages, lais et relais de la mer, les ports, les havres, les rades, et généralement toutes les portions du territoire français qui ne sont pas susceptibles d'une propriété privée, sont considérés comme des dépendances du Domaine Public. »

De ce texte, Ducrocq a fait le commentaire suivant : (Traité de droit administratif, tome IV, p. 243) « En ne plaçant dans le Domaine Public que les ports, havres et rades les législateurs de 1790 et 1804, se sont refusés à comprendre dans ce Domaine, les baies de grande étendue, tels que les golfes. »

René de Recy, dans son Traité du Domaine Public (tome I, p. 232), écrit que « Les baies qui pénètrent plus ou moins profondément dans l'intérieur des terres et dans lesquelles les navires peuvent chercher un refuge, ne constituent pas des ports proprement dits ; toutefois, lorsque leur configuration physique et notamment leur faible largeur permet de les considérer comme des havres, il convient de les faire rentrer à ce titre, par application de l'article 538 du Code Civil, parmi les dépendances du Domaine Public naturel ».

Nous pensons que c'est intentionnellement que le Législateur n'a pas mentionné les baies, et qu'il ne les considérait pas comme faisant partie du territoire de l'Etat. Le Législateur de 1804 ne s'est pas prononcé explicitement sur les baies ; si un autre texte les faisait entrer dans le territoire de l'Etat, il est certain que par l'application de l'article 538, elles feraient partie du Domaine Public car elles ne sont pas susceptibles de propriété privée ; ce texte n'existant pas, il nous semble impossible d'interpréter l'article 538 dans le sens de la domanialité des baies.

La loi du 1^{er} mars 1888 sur la pêche reprend, dans son article 1^{er}, les termes de la convention de 1882 : « La pêche est interdite aux bateaux étrangers dans les eaux territoriales de la France et de l'Algérie en deçà d'une limite qui est fixée à trois mille marins au large de la laisse de basse mer. Pour les baies, le rayon de trois milles est mesuré à partir d'une ligne droite tirée en travers de la baie dans la

partie la plus rapprochée de l'entrée, au premier point où l'ouverture n'excède pas dix milles. »

Il est certain que, par ce texte, le Gouvernement français revendique des droits concernant la pêche sur les baies dont l'ouverture n'excède pas dix milles, mais ce texte ne se prononce pas sur le caractère des eaux de la baie ; pas plus que le décret du 18 octobre 1912, il ne permet de les considérer comme eaux intérieures plutôt que comme une partie de la mer territoriale. L'article 2 de ce décret du 18 octobre 1912, par l'application des règles de la Convention XIII de La Haye du 18 octobre 1907, est ainsi rédigé : « Pour l'application des règles de la Convention XIII de La Haye concernant les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime... les eaux territoriales françaises s'étendent en deçà d'une limite qui est fixée à six milles marins (11.111 mètres) au large de la laisse de basse mer le long de toutes les côtes et des bancs découvrant en dépendant, ainsi qu'autour du balisage fixe qui détermine la limite des bancs non découvrant — pour les baies, le rayon de 11 km. est mesuré à partir d'une ligne droite tirée en travers de la baie dans la partie la plus rapprochée de l'entrée au premier point où l'ouverture n'excède pas 10 milles. »

Dans la jurisprudence française, nous trouvons deux cas particulièrement intéressants ; le premier est l'arrêt du Conseil d'Etat du 24 mai 1935 (arrêt Thireaut, Sirey 1936, troisième partie, page 1), concernant un radeau mouillé dans le golfe Juan ; nous avons rapporté, à la section V du chapitre cinquième de notre introduction, les termes dont s'est servi le Conseil d'Etat au sujet de ce golfe.

L'autre affaire que nous avons l'intention d'examiner plus longuement ici est venue devant le juge de paix du premier canton de Brest le 18 septembre 1936.

L'Administration des Douanes réclamait à la Compagnie Française des Câbles Télégraphiques le paiement de droits de douane pour un câble de fabrication et d'origine anglaises ayant servi à réparer le câble en fonctionnement et qui, ayant son point d'atterrissage au Minou, avait été immergé dans la baie de Brest. L'Administration des Douanes après avoir avancé que les taxes douanières s'appli-

quaient à la mer territoriale, dans ses dernières conclusions soutenait que le câble litigieux était immergé non dans les eaux territoriales, mais dans les eaux intérieures faisant partie du territoire maritime. La thèse soutenue par la Compagnie des Câbles peut, d'après les attendus du jugement, se résumer dans les deux propositions suivantes : 1° la mer territoriale ne fait pas partie du territoire français ; 2° le câble litigieux, sauf la partie allant de la pointe du Minou à la laisse de la plus basse mer, se trouve immergé dans les eaux territoriales. Le Juge, après avoir affirmé que la question de savoir quelles sont la nature juridique et l'étendue de la mer dite territoriale est fort complexe et très controversée en doctrine, et, se basant sur les textes législatifs intervenus sur la matière ainsi que sur les arrêts de la Cour de Cassation du 26 novembre 1918 (affaire Proux contre Courcoux) et sur l'arrêt du Conseil d'Etat du 24 mai 1935 (affaire Thireaut), déclare que l'Administration des Douanes « ne serait pas fondée sans un texte précis, qui fait actuellement défaut, à inclure, dans sa frontière douanière, les eaux territoriales dont la limite, d'ailleurs, reste encore à fixer, tout au moins du côté de la haute mer ».

Au cours de l'instance, comme nous l'avons dit, l'Administration des Douanes soutint que le câble était immergé dans les eaux intérieures faisant partie du Domaine Public maritime. Sur les arguments qu'elle présentait à l'appui de cette prétention, le Juge s'est ainsi prononcé :

« Attendu que l'Administration des Douanes s'appuie sur ce fait que la baie de Brest a moins de dix milles marins d'ouverture, et qu'il est admis, à peu près unanimement, en Droit International public, que pour les baies et golfes bordés par un seul Etat, la limite des eaux territoriales est mesurée à partir d'une ligne droite tirée en travers de la baie à l'entrée, ou dans la partie la plus rapprochée de l'entrée, au premier point où l'ouverture n'excède pas dix milles marins, les eaux se trouvant à l'intérieur de cette ligne étant considérées comme faisant partie des eaux intérieures, ou nationales, c'est-à-dire du Domaine Public maritime... ,

« Attendu que la loi du 1^{re} mars 1888 sur la pêche dans les eaux territoriales a adopté les mêmes règles,

« Qu'il a été fait application du même principe dans la Convention de La Haye du 6 mai 1882, intervenue entre les Etats riverains de la mer du Nord,

« Attendu qu'il est exact, comme le soutient la Compagnie des Câbles, que le Conseil d'Etat n'a pas approuvé la règle dite « Règle des dix milles » tout au moins pour les baies ne dépendant pas d'un port,

« Attendu qu'il a décidé en effet, par l'arrêt sus-mentionné du 24 mai 1935, qu'un radeau situé à vingt mètres environ du rivage, dans le golfe de Juan (dont l'ouverture est d'environ trois mille six dixièmes seulement), ne se trouvait pas sur le Domaine Public maritime,

« Attendu que cette décision est intervenue sur le rapport de M. le Conseiller Blondel, lequel a exposé que le golfe de Juan ne pouvait faire partie du Domaine Public maritime pour cette raison qu'il n'était pas possible de le considérer comme le vestibule, le prolongement et la dépendance d'un port, comme ce serait le cas par exemple de la rade de Villefranche ou celle de Toulon,

« Attendu qu'il est certain que le golfe de Juan, séparé par un promontoire du port d'Antibes, ne saurait être déclaré le vestibule de ce dernier,

« Attendu qu'il nous semble néanmoins que cet arrêt du Conseil d'Etat ne saurait être, en l'espèce, opposé utilement par la Compagnie des Câbles, mais qu'il peut au contraire, être invoqué par l'Administration des Douanes à l'appui de sa thèse,

« Attendu en effet qu'il ne nous semble pas douteux que cette décision eût été tout autre s'il se fût agi de la baie de Brest, où sont installés : un port de commerce, un port militaire des plus importants, et divers établissements de la marine (centre de Laninon, Ecole Navale, Base d'Aviation aéronautique de Lanvéoc-Poulmic, etc...),

« Attendu qu'il ne saurait être contesté que les ports et rade de Brest ne fassent pas partie du Domaine Public maritime, conformément à l'article 538 du Code Civil,

« Attendu que les ports et rades ont comme accessoires nécessaires, les baies, passes et chenaux qui y donnent accès, qu'on n'imagine guère qu'un bassin comme celui d'Arcachon, un étang salé comme celui de Berre, des rades comme celles de Brest, de Toulon, de Villefranche ou d'Hyères, ne comprennent pas, comme en faisant partie, les passes sans lesquelles on ne pourrait y accéder du côté du large,

« Qu'il ne viendrait sans doute à l'idée de qui que ce soit de prétendre que le goulet de Brest n'est pas une dépendance des ports et rade de Brest,

« Attendu que le câble litigieux est immergé dans la partie de la baie se trouvant dans le prolongement du goulet, sur le trajet suivi par les nombreux navires, tant de guerre que de commerce, qui entrent à Brest ou qui en sortent,

« Attendu qu'il résulte des explications échangées au cours des débats :

« Que l'ouverture de la baie de Brest, à son entrée entre la Pointe Saint-Mathieu et la Pointe de Pen-Hir, est de sept milles un quart,

« Que la partie du câble litigieux la plus éloignée du rivage ne dépasse pas une ligne droite reliant la Pointe du Cormoran à la Pointe du Toulinguet, et dont la largeur est approximativement de quatre milles un tiers,

« Attendu que cette largeur de la baie ne fait pas obstacle à ce qu'elle soit considérée comme l'entrée (ce qu'elle est en réalité) des ports et rade de Brest, étant donné surtout l'étendue et l'importance de ceux-ci,

« Qu'on peut signaler à titre de comparaison que la grande passe sud de la rade d'Hyères est large d'environ 9 km., que la passe Est de la même rade est presque aussi ouverte,

« Que l'ouverture de la grande rade de Toulon est de 6 km. environ, que cette dernière rade, dont le caractère de Domanialité publique ne paraît pas pouvoir être contesté, présente beaucoup d'analogies avec la baie de Brest,

« Attendu que les textes se rapportant à la police et à

la sécurité de la navigation dans les ports, c'est-à-dire dans le Domaine Public maritime, sont toujours applicables aux canaux, bassins, chenaux, passes, entrées, etc...

« Et que c'est ainsi que les capitaines et les maîtres de navires, qui font jeter leur lest dans les rades, ports, canaux, bassins, et dans les passes et entrées de rivières, sont passibles d'une amende de 500 francs pour la première fois, et à la saisie et confiscation du bâtiment en cas de récidive (Ordonnance d'août 1681, article 6 ; ordonnance de 1765, article 653 ; décret du 12 décembre 1836, article 36),

« Que, dans les ports militaires, les opérations de lestage et de délestage sont sous la surveillance de l'autorité maritime, même quand il s'agit de bâtiments de commerce,

« Que le commandant du front de mer a dans ses attributions le dragage des passes et chenaux ; et que les officiers maîtres de port sont chargés de la surveillance et de la police des passes et chenaux (D. 30 avril 1909, article 1^{er}), des mouvements des navires dans les ports et passes,

« Que si un bateau naufragé fait obstacle à l'entrée d'un port ou d'une passe navigable, le service des ponts et chaussées procède aux mesures nécessaires (D. 1909, art. 7),

« Que constitue une contravention de grande voirie prévue par la loi du 29 floréal, an X, le fait, par le capitaine dont le navire a échoué dans le chenal d'entrée ou la passe navigable d'un port, de manière à faire écueil et obstacle à la navigation, de refuser à l'ordre qui lui a été donné, par le capitaine du port ou par le préfet, de retirer son navire de l'endroit où il s'est échoué (C.E. 30 mai 1884, D.P. 1885.3.107 ; 2 août 1889, D.P. 91.3.37 ; 26 décembre 1908, D.P. 1910.3.59),

« Qu'on doit regarder comme étant encore en vigueur la disposition de l'article 12, titre 3, livre V, de l'ordonnance de 1681, qui interdit de tendre des guideaux dans le passage ordinaire des vaisseaux à peine de saisie et de confiscation des filets, de cinquante livres d'amende et de réparation du dommage,

« Que l'infraction à cette disposition constitue une contravention de grande voirie (C.E. 27 novembre 1874, D.P. 75.3.77),

« Attendu que ces mesures paraissent s'appliquer à la baie de Brest, notamment en ce qui concerne le jet du lest, le fait de tendre des guideaux, le dragage et surtout l'échouage des navires,

« Attendu que si des infractions aux anciennes ordonnances, infractions qui constituent des contraventions de grande voirie, peuvent être commises dans la baie de Brest, c'est que celle-ci est une dépendance du Domaine Public...,

« Attendu enfin qu'il n'est pas inutile de faire remarquer, en l'espèce, l'extrême importance de notre grand port de guerre, que souligne éloquemment l'important système de protection entourant de tous côtés la baie de Brest, que l'on peut admettre difficilement que l'Etat, dans l'intérêt même de la défense nationale, n'ait pas les droits de souveraineté les plus complets et les plus absolus sur une baie ou passe qui seule assure les communications avec la mer, de l'une des plus importantes de ses bases navales,

« Attendu que, pour toutes ces considérations, nous estimons avec l'Administration des Douanes, que le câble litigieux se trouve immergé dans une baie faisant incontestablement partie du Domaine Public maritime, et par suite du territoire français,

« Attendu que les droits de Douane sont dus dans toute l'étendue du territoire national.....

« Par ces motifs.....

« Déboutons la Compagnie des Câbles Télégraphiques de toutes ses demandes, fins et conclusions..... »

Pour étudier les termes et la portée de ce jugement, il est nécessaire de se représenter les lieux dont il s'agit et de bien distinguer le port, la rade, le goulet et la baie ; à de longues descriptions un simple croquis nous semble, pour cela, préférable (fig. 12).

Il est certain que le caractère du Domaine Public du port, de la rade et du goulet ne saurait être contesté. Si la thèse du juge de Brest ne nous paraît pas discutable quand il affirme que les textes se rapportant à la police et à la sécurité de la navigation dans les ports sont toujours

applicables aux canaux, bassins, chenaux, passes, entrées, etc..., nous sommes moins sûrs de l'exactitude de ses conclusions quand il affirme que ces mesures paraissent s'appliquer à la baie de Brest, car si, dans aucun des textes qu'il invoque, ne paraît le mot de baie, c'est peut-être intentionnellement de la part du Législateur ; le juge sentait bien d'ailleurs l'insuffisance de ses arguments lorsqu'il éprouvait le besoin de les étayer par des considérations de défense nationale ; nous pensons que, pour ce dernier mo-



Fig. 12. — Rade et baie de Brest.

tif, la notion de mer territoriale, avec les droits de défense renforcée qu'elle comporte, était suffisante ; le recours à la Domanialité, s'il apporte peut-être une satisfaction de principe à des esprits inquiets, ne peut être considéré comme une arme défensive efficace contre les canons de marine et les bombardements aériens. Inopérante du point de vue défense nationale, une telle conception nous paraît aussi dangereuse du point de vue du Droit Interna-

tional, car le critère de la défense nationale ne diffère pas dans son essence de celui de la portée de canon, et l'admettre, c'est légitimer les prétentions de certains pays où une doctrine inspirée par un impérialisme excessif réclame déjà des droits de souveraineté sur une zone de 30 à 50 milles correspondant à la portée moyenne de l'artillerie côtière (cf. Giorgio Cansacchi, *L'occupazione dei mari costieri*, critica di una dottrina di diritto internazionale).

La Compagnie Française des Câbles Télégraphiques fit appel de la décision du juge de paix du premier canton, devant le Tribunal civil de Brest.

Des trois moyens qu'elle invoquait pour obtenir l'infirimation du jugement, les deux premiers seulement intéressent notre étude ; ce sont les suivants : 1° inapplicabilité des tarifs douaniers sur les marchandises et objets importés dans les eaux territoriales, ces dernières ne formant pas une portion de territoire français ; 2° inapplicabilité des tarifs douaniers sur les marchandises et objets importés dans la baie extérieure de Brest, cette dernière ne faisant pas partie du Domaine Public de l'Etat.

Le jugement intervenu le 28 juillet 1937 examine d'abord le deuxième moyen ; voici quels sont les attendus le concernant :

« Attendu qu'il n'est pas contesté que la partie du câble ayant entraîné l'imposition de droits de douane, objet de la contrainte sus-visée, a été immergée dans le bras de mer situé à l'intérieur de la ligne théorique reliant la Pointe Saint-Mathieu à la Pointe de Pen-Hir,

« Attendu que c'est à juste titre que le premier juge a considéré ce bras de mer comme faisant partie du Domaine Public maritime,

« Attendu en effet qu'aux termes de l'article 538 du Code Civil, font partie du Domaine Public... les rivages, lais et relais de mer, les ports, havres et rades ; que le caractère du Domaine Public a été attribué à ces portions de mer, en raison du fait que se trouvant circonscrites entre les terres d'une même nation, assez étroitement pour que l'action de la puissance publique s'y exerce d'une façon permanente et exclusive, elles font partie au même titre

que le sol du territoire du pays qui peut effectivement les maintenir en son pouvoir. (Fuzier, Répertoire du droit français, Domaine Public n° 113, de Recy n° 229, de La Pradelle, Encyclopédie française.),

« Attendu que, par rade, il faut donc entendre toute portion de mer constituant le vestibule, prolongement, et dépendance d'un port dès le moment où cette portion de mer pénètre à l'intérieur du territoire français, si toutefois elle est alors assez resserrée pour tomber effectivement sous l'action permanente et exclusive de la puissance publique de l'Etat français,

« Attendu que le bras de mer constituant la rade de Brest et servant de vestibule, prolongement et dépendance au port de Brest, pénètre à l'intérieur du territoire français entre les deux promontoires naturels formés au nord par la Pointe Saint-Mathieu et au sud par la Pointe de Pen-Hir, qu'à partir de ces deux points où sont installés des ouvrages militaires importants, il se trouve sous la dépendance permanente et exclusive de l'Etat français qui le maintient effectivement en son pouvoir et reste maître d'en interdire l'accès à tous les bâtiments des autres puissances, aussi bien aux navires de commerce qu'aux navires de guerre,

« Qu'une distance de sept milles un quart au plus sépare les deux points sus-visés, mettant ainsi l'entrée de ce bras de mer sous la dépendance complète de l'autorité française,

« Attendu que c'est ce même principe d'indépendance vis-à-vis de l'Etat riverain qui a guidé la France et la Grande-Bretagne lorsqu'elles ont passé ensemble la convention de pêche de mai 1839 et le règlement de pêche du 24 mai 1843,

« Que ces conventions et ces règlements envisagent en effet comme ligne de base pour l'application de la convention XIII de La Haye de 1907 dans les baies dont l'ouverture n'excède pas 10 milles, non la laisse de la basse mer comme pour le reste du littoral, mais une ligne droite allant d'un cap à l'autre,

« Attendu, d'autre part, que la portion de mer for-

mant la baie extérieure de Brest se différencie nettement, sur certains points, des baies ordinaires, c'est-à-dire des simples avancées de mer dans le littoral,

« Que tout d'abord l'emprise de la puissance publique est autrement efficace et certaine dans la baie de Brest, où l'artillerie des deux pointes appuyées par celles des forts du goulet et celle des navires de guerre forme un véritable barrage,

« Que cette baie, protégée de trois côtés sur quatre, se trouve effectivement défendue contre les feux ennemis pouvant venir de ce quatrième côté, soit du large. »

Ce que le juge de paix avait laissé entendre, le tribunal l'affirme clairement et n'hésite pas à fonder le droit sur la force, et non seulement sur la force des batteries de la côte comme l'admettait la doctrine ancienne, mais encore sur celle des navires de guerre ; c'est alors la négation même de toute limite à la souveraineté des Etats ; de la présence de batteries, déduire la Domanialité, c'est admettre que la mer n'est pas libre sur laquelle des canons peuvent être braqués, c'est tomber dans l'erreur si justement indiquée par M. de La Pradelle, et qui consiste à prendre « le canon comme source du droit, alors qu'il n'est que l'instrument de sa sanction ». C'est encourager à une extension indéterminée de la mer territoriale, c'est affirmer la légitimité des prétentions italiennes sur une mer territoriale de 50 milles.

Dans ces conditions il paraît superflu que le tribunal ait invoqué les conventions et règlements posant la règle des 10 milles.

L'attendu suivant comporte une nouvelle affirmation que le canon est une source de droit, ce qui amène le tribunal (et nous ne nous attendions pas à trouver cela dans un jugement) à considérer que Brest est une place inexpugnable ; voici en quels termes continue le jugement :

« Que, par contre, dans les baies ordinaires, la partie de mer formant la baie se trouve généralement prise entre deux feux, ceux de l'artillerie installée sur la côte, et ceux de l'artillerie de la puissance ennemie qui lui riposte

du large sur ses navires de guerre ; Que la mainmise appartient alors à l'artillerie la plus puissante, laquelle n'est pas forcément celle du littoral, que d'autre part la configuration des lieux mêmes marque, dans la baie extérieure de Brest, une emprise de territoire sur la portion de mer constituant cette baie, ce qui ne se produit pas ordinairement dans les autres baies,

« Que la distance séparant la Pointe du Toulinguet de la Pointe de Creach-Meur est, en effet, moindre que celle existant au centre de la baie entre le fond de l'anse de Bertheaume et le fond de l'anse de Camaret ; il y a bien enclave de cette partie de mer dans le territoire français ; qu'enfin la baie extérieure de Brest constitue non seulement un abri pour la navigation comme les autres baies, mais est en réalité l'entrée et la seule entrée du port de Brest, ce qui la différencie nettement de ces baies,

« Attendu qu'on ne saurait opposer par suite utilement la jurisprudence du Conseil d'Etat (arrêt Thireaut du 24 mai 1935) qui ne concernait qu'une simple baie ne servant pas de vestibule ou de dépendance à un port quelconque,

« Attendu que, comme l'a parfaitement indiqué le premier juge, les ports et rades ont pour accessoires nécessaires les baies, passes et chenaux qui y donnent accès vers le large ; que ces baies et passes sans lesquelles on ne saurait accéder aux ports et rades, font partie au même titre que ces ports et rades du Domaine Public, si toutefois elles se trouvent elles-mêmes enclavées dans le territoire du même pays d'une façon assez étroite pour tomber effectivement sous l'action permanente et exclusive de la puissance publique de ce pays, que tel est bien le cas en l'espèce, pour les raisons ci-dessus exposées, de la baie extérieure de Brest, qui fait partie du territoire maritime français au même titre que le goulet et la rade intérieure,

« Attendu, dans ces conditions, qu'il n'y a pas lieu à examen du premier moyen invoqué par la Compagnie appelante concernant l'inapplicabilité des tarifs douaniers aux marchandises ou objets importés dans les eaux territoriales,

« Que toutefois il y a lieu de décerner acte à l'Administration des Douanes de ce qu'elle n'a jamais entendu, en soutenant que la baie extérieure de Brest faisait partie du Domaine Public de l'Etat français, renoncer à se prévaloir, le cas échéant, des droits de l'Etat français au point de vue douanier ou autre, sur la zone territoriale. »

Le jugement du Tribunal civil de Brest se montre donc motivé d'une façon beaucoup moins intéressante et plus superficielle que celui du juge de paix ; le Tribunal s'est emparé du motif de défense nationale qu'invoquait subsidiairement le juge de paix, pour le transformer en affirmation de principes que l'on pouvait croire périmés.

Il est un autre point de vue duquel le jugement mérite d'être examiné, c'est celui de sa validité en droit interne français. Ce n'est pas, en effet, à une simple interprétation de l'article 538 du Code Civil que s'est livré le Tribunal de Brest, il a cru pouvoir appliquer un texte général à un cas particulier, en l'espèce la baie de Brest ; or c'est à l'Administration qu'il appartient de faire la constatation de l'affectation d'une partie du Domaine Public, un tribunal civil n'a aucune compétence pour affirmer que telle ou telle partie du territoire ou de la mer est comprise dans le Domaine Public si une décision administrative préalable n'en a pas décidé ainsi. En faisant entrer la baie de Brest, exceptionnellement, dans le Domaine Public, et en faisant ressortir qu'il fallait en exclure d'autres baies, le Tribunal civil de Brest a sans doute excédé ses pouvoirs, et empiété sur ceux de l'Administration. Nous pensons que le Conseil d'Etat doit avoir son mot à dire sur cette question.

Loin d'affirmer que dans la baie de Brest, la mer territoriale doit suivre toutes les sinuosités de la côte et quoique les arguments invoqués par le juge et par le Tribunal civil de Brest nous paraissent insuffisants, erronés, et dangereux, nous pensons que, s'il est vraiment démontré que la baie extérieure de Brest est aménagée par la France de façon à former réellement la dépendance d'un port, elle peut être considérée comme faisant partie des eaux natio-

nales de l'Etat ; cet aménagement est une question de fait sur laquelle le Tribunal n'a pas pensé se prononcer ou qu'il n'a pas jugé nécessaire de considérer.

On trouvera le texte intégral de ces deux jugements dans le premier fascicule pour 1938 de la Revue de Droit International.

SECTION II. — Grande-Bretagne

Fulton rapporte, après Hale, que dans la très ancienne coutume anglaise, et déjà sous le règne d'Edouard II, en 1307, les baies et les estuaires dont on pouvait raisonnablement discerner une côte de l'autre, étaient considérés comme faisant partie des comtés voisins, alors que sur les côtes ouvertes, au delà de la laisse de basse mer, ce n'était plus le droit commun qui était applicable, mais la juridiction de l'Amiral.

Sans examiner plus avant ces anciennes pratiques, nous rappellerons brièvement ce que fut la politique des « King's Chambers », avant de passer à l'étude de faits plus récents.

En 1604, devant les troubles que causaient au commerce anglais les incessants combats que livraient à l'approche de ses côtes les Espagnols et les Hollandais, le roi Jacques I^{er} décida de faire tracer sur une carte des lignes joignant les caps les plus saillants de l'Angleterre, et de revendiquer, non seulement la juridiction exclusive, mais aussi un droit de propriété sur les « Chambres du Roi » ainsi formées, et qui étaient au nombre de vingt-six. La même politique fut suivie par les successeurs de Jacques I^{er}, et nous verrons, par l'étude de quelques cas de jurisprudence, que si la Grande-Bretagne se montre partisan de la règle des six milles, et malgré certaines affirmations de ses représentants officiels, elle est encore actuellement, en partie, fidèle à cette politique des « King's Chambers ».

Dans les « King's Regulations » de 1906 il est encore affirmé que les ports, havres, baies, embouchures et parties adjacentes de la mer, comprises entre des caps appartenant au même Etat, font partie de sa mer territoriale.

C'est surtout dans la jurisprudence qu'il est intéressant d'étudier la position britannique à l'égard des baies, au cours de l'examen rapide que nous allons faire de certains cas particulièrement intéressants, nous aurons l'occasion de citer quelques dispositions législatives, ce qui nous dispense d'en faire une énumération préliminaire qu'une nécessaire brièveté rendrait incomplète, et partant, sans intérêt.

L'une des baies de l'Angleterre dont le statut a été le plus discuté, est l'échancrure que forme, entre la Cornouilles et le Pays de Galles, l'embouchure de la Severn ; c'est le Canal de Bristol. En 1859 le navire américain « Gleaner » était mouillé à moins d'un mille de la côte au large de Penarth à environ 90 milles de l'entrée du canal à un endroit où la largeur est inférieure à 10 milles. Un nommé Cunningham et quelques autres hommes d'équipage du « Gleaner » furent arrêtés, jugés et condamnés pour avoir blessé un marin à bord du navire américain. En appel, la question fut posée de savoir si le délit avait été commis sur le territoire du comté de Glamorgan ; le juge, en répondant affirmativement, se basait sur le fait que les deux rives du canal appartiennent à l'Angleterre, et que les îles Holms situées dans le canal, un peu plus loin de la côte que l'endroit où était mouillé le « Gleaner », avaient toujours été considérées comme une partie du comté de Glamorgan ; le juge concluait que toute la partie de mer située entre les comtés de Glamorgan et de Somerset faisait partie de leur territoire. C'était considérer comme eaux intérieures toute cette zone du Canal, puisqu'elle échappait à la juridiction de l'Amiral. Il faut remarquer que le juge ne se prononçait pas sur toute la partie du Canal de Bristol qui s'étend à l'ouest des îles Holms vers la haute mer.

Le statut du Canal de Bristol fut remis en question en 1927 à la suite d'un abordage intervenu entre un navire anglais « The Cornish Coast » et le navire italien « Fagerne », à un endroit où la largeur du Canal est à peu près de 20 milles ; il s'agissait de savoir si le lieu de la collision était dans le territoire de l'un des deux comtés, de Glamorgan ou de Devon. Comme la question intéressait la Couronne, la Cour d'appel demanda l'avis de l'attorney gé-

néral qui répondit, sur les instructions du Secrétaire d'Etat à l'Intérieur, que « Le lieu où la collision s'était produite n'était pas dans les limites dans lesquelles s'étend la souveraineté territoriale de Sa Majesté ». Les juges adoptèrent les conclusions de l'attorney général, à l'unanimité (Cobbet, T. I, p. 139). Il semble donc que les prétentions anglaises sur le Canal de Bristol sont actuellement beaucoup plus modestes qu'elles ne l'étaient lorsque le roi Jacques I^{er} étendait sa juridiction sur les eaux situées à l'est d'une ligne joignant Land's end à Milford.

Alors que la législation des « King's Chambers » en Angleterre avait pour origine des questions de neutralité, c'est la pêche qui constituait le principal motif des prétentions écossaises.

Le « Herring-Fishery Scotland Act » de 1867 fait entrer dans les eaux qu'il vise toutes les baies, estuaires, bras de mer et eaux côtières situées à trois milles de la terre ou des îles adjacentes ; les mêmes termes furent repris par l'Act de 1883 ; ceux de 1855 et de 1889 conféraient d'importants pouvoirs au « Fishery Board of Scotland » lui permettant de faire des règlements annexes pour restreindre ou interdire certaines méthodes de pêche au chalut dans les eaux anglaises et dans des zones à définir dans ces règlements ; toutefois ces derniers n'étaient applicables que lors qu'ils avaient reçu l'approbation du Secrétaire pour l'Ecosse.

En 1892 le « Fishery Board of Scotland » ferma à la pêche au chalut selon certains procédés, tout le Moray firth à l'ouest d'une ligne imaginaire joignant deux caps éloignés de plus de 80 milles.

En 1896, dans l'affaire « Green v. Leith », la Cour de Justice annula la condamnation d'un pêcheur, considérant que le règlement de 1892 n'était pas valable ; peu de temps après cependant, dans l'affaire « Wilson v. Rust », la Cour se prononça en sens contraire.

Comme ils pensaient que la loi ne pouvait s'appliquer à des étrangers, certains armateurs anglais firent immatriculer leurs navires en Norvège, ce qui souleva le juste mécontentement des pêcheurs anglais.

En 1904, le Norvégien Olsen, patron du chalutier « Ca-

talonia » immatriculé en Norvège, fut poursuivi devant le juge de Dornoch qui déclara que la loi ne pouvait s'appliquer à un étranger ; en appel, la Cour décida qu'elle n'avait pas à faire entre les Anglais et les étrangers une distinction que le Parlement n'avait pas jugé utile de faire, et, quoique la Norvège n'eut pas signé la Convention de 1882, le Dornoch firth ayant moins de 10 milles d'ouverture, et l'infraction ayant été commise dans les trois milles au large de la ligne de cap en cap, la Cour estima que le règlement de 1892 était applicable au Norvégien Olsen.

En 1906, le patron danois du chalutier « Niobé », immatriculé à Sondefjord, en Norvège, fut condamné par le juge de Dornoch pour une infraction au « Herring fisheries Act ». En appel, cette affaire « Mortenseen v. Peters » vint devant la Haute Cour de justice d'Edimbourg ; l'appelant, arguant de sa qualité d'étranger, prétendait qu'il n'était pas assujéti à l'observation d'un « British Statute » créant un délit dans ce qui était la haute mer. L'opinion de la Couronne était que, dans le Statut, il n'y avait pas de place pour la présomption de l'exclusion des étrangers, et que, d'autre part, si le Moray firth n'est pas, de tous les points de vue, territorial, la Grande-Bretagne pouvait y faire des règlements de police concernant la pêche.

L'opinion dominante de la Cour fut exposée, par le Lord Justice General, de la façon suivante : « Il ne s'agissait pas de savoir si le pouvoir législatif avait ou n'avait pas fait ce que des nations étrangères pouvaient considérer comme un abus de pouvoir — il y avait simplement à donner effet à un Statut du Parlement anglais. D'autre part, il est certain que lorsque la loi emploie des expressions telles que : « il ne sera pas permis... », « aux personnes qui... », elle assume le droit de légiférer pour ce territoire envers toute personne quelle qu'elle soit, d'autant plus que le but de protection visé par la loi n'aurait pas été atteint si la défense n'avait pas eu effet à l'égard de tous. » Après avoir dit « Le Droit International, en ce qui concerne la Cour, est le corps de doctrines concernant les droits et devoirs des Etats, qui a été adopté et incorporé à la loi écossaise », le Lord Justice examine le sens de l'expression « *inter fauces terræ* » dont il n'y a pas de définition exacte,

dit-il, et il conclut : « Il me semble que, sans affirmer cette proposition que le Moray firth est pour tous les motifs sous la Souveraineté anglaise, on peut tout au moins soutenir clairement que l'appelant ne peut affirmer qu'il est inconcevable que la législation anglaise puisse, pour des motifs de pêche, légiférer contre tous en de tels endroits, et je pense qu'elle a ainsi légiféré. »

Il est évident qu'il n'appartenait pas à la Cour de décider si un « Imperial Statute » est ou non en contravention d'une règle de Droit International (Charteris-Territorial jurisdiction in wide bays).

Des difficultés analogues se sont élevées pour le firth of Clyde, mais, d'après Jessup, il semble que le Gouvernement anglais n'ait pas prétendu appliquer aux pêcheurs étrangers l'interdiction qu'il avait formulée pour les pêcheurs britanniques.

Si, à propos du Canal de Bristol, on peut conclure à un abandon de la théorie des Chambres du Roi, il semble donc qu'après l'affaire « Mortensen v. Peters », cette théorie ait une tendance à revivre en Ecosse.

En 1890, l'Australie occidentale a obtenu l'assentiment royal au monopole de pêche en certaines baies, dont quelques-unes dépassent 10 milles de large ; mais c'est surtout au Canada que, dans l'Empire britannique, la question des baies est intéressante à étudier.

Un Statut pour le Nouveau Brunswick de 1799 et plusieurs Actes plus récents, ont considéré la baie de Miramichi comme faisant partie du territoire du comté de Northumberland ; d'après Jessup, la juridiction de la Grande-Bretagne sur cette baie n'a jamais été mise en doute par aucune autre Puissance.

De même, pour la baie des Chaleurs, un Statut impérial de 1861 considère qu'elle est tout entière territoriale ; des Statuts canadiens l'ont également affirmé ; c'est la même solution qu'a adoptée la Cour Suprême du Canada dans l'affaire « Mowat v. Mc Fee » ; enfin les limites de cette baie ont été définies par la Cour d'Arbitrage de La Haye dans sa sentence du 7 septembre 1910.

Pour la baie d'Hudson, une controverse s'est élevée dans la doctrine entre Thomas Willing Balch (La baie

d'Hudson est-elle une mer libre ou une mer fermée ? R.D.I. 1911, p. 539) et Jessup (p. 411) à propos de l'interprétation de l' « Act to amend the fisheries Act » du 13 juillet 1906. Aucune solution officielle n'étant intervenue dans cette manière, l'étude de la discussion serait sans intérêt dans ce chapitre.

Sur la côte Est de Terre-Neuve, s'ouvre la baie de Conception, profonde d'une cinquantaine de milles ; son ouverture dépasse 20 milles. La « Direct United States Cable Company » avait obtenu de Terre-Neuve le monopole de la pose des câbles dans les eaux situées dans sa juridiction ; l' « Anglo American Company » ayant posé un câble dans la baie de Conception, la question de la territorialité de cette baie fut posée en 1877 devant la Cour Suprême de Terre-Neuve, puis devant le Conseil Privé.

La décision intervenue comporte trois points essentiels : d'abord le fait qu'un Statut de 1819 donnant effet à la convention de pêche anglo-américaine de 1818, interdisant l'entrée de toute baie aux personnes non anglaises, devait être considéré comme étendant la Souveraineté britannique sur la baie de la Conception puisqu'aucune exception n'était prévue en faveur de cette baie.

Puis la Cour, considérant la doctrine et la jurisprudence en la matière, constatait qu'il n'existait aucun accord au sujet des règles concernant le régime des baies, « que si cela était nécessaire, dans le cas présent, de poser une règle, la difficulté de la tâche n'empêcherait pas leurs Seigneuries de tenter d'y satisfaire, mais que dans l'opinion de la Cour cette nécessité n'apparaissait pas ».

Considérant enfin que le gouvernement britannique avait depuis longtemps exercé la Souveraineté sur la baie avec l'acquiescement des autres nations, la Cour estime qu'il est évident « que la baie est, par prescription, une partie du territoire exclusif de la Grande-Bretagne » (Jessup, page 392).

Même dans la pratique anglaise un flottement se manifeste donc entre la théorie des eaux historiques et du long usage, et d'autre part l'adoption d'une limite raisonnable ; en cette matière deux concepts opposés président

à la conduite de la politique anglaise : celui de Souveraineté qui la pousse à revendiquer le droit de régler comme elle l'entend le régime et l'étendue de ses eaux côtières, tandis que son Impérialisme maritime lui fait désirer que chez les autres nations, les zones prélevées sur la mer libre soient aussi réduites que possible.

SECTION III. — États-Unis d'Amérique

De nombreuses lois des Etats particuliers, ainsi que certaines lois votées par le Congrès ont posé des règles concernant la territorialité des baies ; en entreprendre un examen détaillé serait long et sans grand intérêt, on n'en pourrait d'ailleurs dégager un principe général ; il nous semble suffisant d'en citer quelques exemples au cours de l'étude que nous allons faire des principaux cas de jurisprudence relatifs aux baies. Indiquons cependant, après Masterson, que dans un texte qui figure aux « Navigation Laws of the United States » publiées en 1923, le Ministre du Commerce fixe à vingt milles la longueur de la ligne à tracer en travers de la baie au premier point où cela est possible, et décide que c'est à partir de cette ligne que sont mesurées les eaux territoriales.

Au sud de Philadelphie, la baie Delaware, à l'embouchure de la rivière dont elle porte le nom, mesure un peu plus de dix milles de large à son entrée, entre les caps May et Henlopen, et elle s'enfonce d'une cinquantaine de milles dans les terres jusqu'à l'endroit où l'on peut dire que l'aspect de rivière l'emporte sur celui de baie.

En 1793, la frégate française « L'Embuscade » captura le navire anglais « Grange » à quelques milles vers l'intérieur à partir d'une ligne joignant les deux caps. Sur l'avis de l'attorney général Edmund Randolph, le Secrétaire d'Etat Jefferson demanda que le navire et son équipage fussent relâchés, la capture ayant eu lieu dans les eaux américaines.

Après avoir affirmé que la réclamation reposait essen-

tiellement sur ce fait que les Etats-Unis se considéraient comme ayant la juridiction sur la baie Delaware parce qu'ils en possédaient les deux rives, l'Attorney général montre que le droit de l'Etat côtier sur les zones de mer pénétrant dans ses terres est un droit nécessaire ; pour le justifier, il invoque l'autorité de Grotius, de Vattel, de Valin. La baie Delaware pénètre intimement dans les terres américaines, et ceux qui y naviguent ne peuvent avoir de rapports qu'avec des citoyens américains ; d'autre part, une nation est maîtresse de ses rapports avec les autres et peut les organiser comme elle l'entend ; enfin, la libre entrée de la baie Delaware pourrait constituer une menace tant à la tranquillité qu'aux intérêts fiscaux des Etats-Unis ; de ces trois constatations, dont les deux dernières sont très contestables, Edmund Randolph tire cette conclusion que la Souveraineté des Etats-Unis sur cette baie est une nécessité, et il ajoute que si cela n'était pas reconnu, un doute pourrait être émis sur la Souveraineté des Etats-Unis sur la baie de Chesapeake, Souveraineté qui leur est encore plus nécessaire.

De tels arguments n'avaient évidemment rien de très convaincant, et l'on pouvait y voir comme une dernière manifestation des principes sur lesquels s'appuyaient au xv^e siècle les prétentions de certains pays aux mers ne conduisant qu'à leurs possessions. Edmund Randolph a bien senti la faiblesse de son raisonnement, car il a éprouvé le besoin de le renforcer par d'autres justifications. Invoquant alors le long usage d'après lequel les habitants des rives de la baie Delaware s'en étaient toujours considérés comme les propriétaires, Randolph admettait que c'eût été une preuve insuffisante devant une règle de Droit International applicable en la matière, mais cette règle étant inexistante, disait-il, les usages particuliers des Etats doivent être pris en considération.

Le Gouvernement français s'inclina devant les arguments de l'attorney général, et le « Grange » fut relâché.

Dans l'exposé des motifs de son opinion dissidente, en 1910, le D^r Drago estime que la territorialité de la baie Delaware n'est plus discutée.

James Brown Scott dans ses « Cases on international law » (p. 153) rapporte qu'en 1855 devant la Cour Suprême de Massachusetts, à propos de l'affaire « Dunham v. Lamphere », le juge Shaw s'exprima ainsi: « ... Quand la baie est si étroite que des personnes ou des objets peuvent être vus à l'œil nu d'un bord à l'autre, la ligne de la juridiction territoriale traverse d'un cap à l'autre. »

Le bras de mer qui s'étend entre Long-Island et la côte sur une centaine de milles, ne dépassant pas 20 milles en largeur, communique avec la mer du côté de New-York par une passe tellement étroite qu'on a l'habitude de le considérer comme une baie s'ouvrant vers l'est. Dans plusieurs affaires — dont *Mahler v. Transportation Co*, 1866, devant la Cour d'Appel de New-York — et la saisie du navire anglais « *Duffy* » dans le Long Island Sound, qui vint devant le U.S. District Judge Thomas en 1926 — cette baie a toujours été considérée comme territoriale, et il ne semble pas que cela ait jamais été sérieusement discuté.

Par un Acte qui reçut l'approbation du Président des Etats-Unis le 5 juin 1882, la Cour des commissaires américains chargée de répartir les sommes allouées aux Etats-Unis par le Tribunal d'Arbitrage de Genève au sujet des « Alabama claims » était rétablie ; compétence était donnée à cette Cour pour connaître des plaintes résultant directement d'un dommage causé, en haute mer, par les croiseurs confédérés pendant la dernière rébellion. Or, en octobre 1862, un navire de commerce américain, « l'*Alleganean* », avait été attaqué et détruit par des forces navales confédérées alors qu'il était à l'ancre dans la baie de Chesapeake, à plus de quatre milles de la côte. En 1885, ses armateurs introduisirent une demande devant la Cour rétablie en 1882, sous le prétexte que la saisie de leur navire avait eu lieu en haute mer. Le gouvernement des Etats-Unis prétendait au contraire que toutes les eaux de la baie étaient sujettes à leur juridiction exclusive. La Cour considérant que la baie avait environ 12 milles à son ouverture, et plus de deux cents milles de profondeur, était plutôt une puissante rivière qu'une pénétration de l'océan et ne pouvait

donc constituer une grande voie de commerce international, se référant à des chartes du roi Jacques I^{er} de 1609 et de 1632 et au long usage d'après lequel les Etats de Virginie et de Maryland depuis leur fondation avaient toujours considéré la baie de Chesapeake comme étant sous leur juridiction, considérant d'autre part que la législation du congrès établissant des districts fiscaux avait étendu l'autorité des officiers sur les eaux, grèves, baies et havres, à l'intérieur d'une ligne allant du cap Henri à l'embouchure de la James-river, vu d'autre part les décisions concernant le Canal de Bristol, la baie de Conception et la baie Delaware, la Cour des commissaires décida que la baie de Chesapeake devait être considérée comme étant entièrement sous l'autorité du gouvernement des Etats-Unis et qu'elle ne constituait donc pas une partie de la haute mer.

En 1890, dans une affaire Commonwealth v. Manchester, la Cour de l'Etat de Massachusetts eut à affirmer que les baies — en l'occurrence il s'agissait de la baie Buzzard — étaient territoriales lorsque leur entrée était inférieure à 6 milles, même si ensuite leur largeur dépassait cette distance,

Au Sud de San-Francisco entre la Pointe de Pinos et la Pointe de Santa-Cruz, la baie de Monterey s'ouvre sur une vingtaine de milles et s'enfonce d'environ dix milles dans les terres des Etats-Unis. En 1926, une action fut intentée contre les membres de la « California fish and game commission » pour avoir empêché ce qui était considéré comme des opérations de pêche illégales et destructives, dans la baie. Une motion pour la suppression de l'interdiction fut transmise à la Cour du District de la Californie du Nord.

La Cour se basant sur les décisions intervenues à propos des baies de Chesapeake, Delaware, Conception et du Moray Firth..., et se basant d'autre part sur un article de la Constitution de l'Etat de Californie définissant les limites du territoire comme comprenant tous les îles, havres et baies le long de la côte, estime que cette Constitution considère la baie de Monterey comme une partie du terri-

toire de l'Etat. Mais étant donné qu'il n'y a pas d'acte affirmatif du Congrès autorisant la Californie à assumer un tel contrôle, la Cour se déclare incompétente pour poursuivre l'étude de la cause.

Dans les différents cas que nous venons d'examiner, les recours aux principes de 6 milles, de 20 milles, du long usage, de la vue, ne permettent donc pas de définir l'orientation de la pratique américaine.

SECTION IV. — Norvège

Raestad rapporte qu'au moyen âge les populations riveraines des bras de mer pénétrant profondément dans les terres, tels que le Zuyderzée, les firths écossais et les fjords scandinaves, se partagèrent la pêche dans ces eaux et prétendirent y être privilégiés même à l'égard de leurs compatriotes ; cependant, en Norvège, « le pouvoir central parvint à supprimer les velléités qui se dessinaient en vue de l'exploitation exclusive par les régionaux des pêcheries dans les fjords, et la liberté pour tous les sujets norvégiens de pêcher partout dans les fjords était à peu près complète. » (La mer territoriale, p. 56.)

C'est encore Raestad qui nous fait connaître cette disposition très intéressante de l'ancien droit islandais : « Le maître du navire avait droit au fret entier lorsqu'il était arrivé au pays de destination, de sorte que le navire se trouvât en deçà d'une ligne imaginaire tirée entre les promontoires des deux côtes. »

C'est aussi sur la doctrine des caps que s'appuient la coutume et la législation norvégiennes, il serait d'ailleurs difficile qu'il en soit autrement, et cela s'explique par la configuration de cette côte, hachée de fjords en tous sens, bordée d'innombrables rochers, îles et îlots entre lesquels la mer n'est plus qu'un enchevêtrement de passes étroites aux multiples ramifications, où il est impossible de mesurer strictement l'étendue des eaux territoriales ; c'est donc sur la nécessité que se fonde la loi du 18 juin 1745 fixant

la limite de la mer territoriale à une lieue à partir des hauts fonds, écueils, îles et îlots qui bordent la côte.

Des décrets royaux de 1869, 1870, 1878, définissent les zones de pêche réservées aux pêcheurs norvégiens, en tirant des lignes droites d'île à île devant les baies qui s'ouvrent dans les côtes de Sondmoer et de Rømsdal ; ces dispositions furent reprises par un décret royal du 9 septembre 1889.

Parmi les principales d'entre les innombrables échan-crures qui s'ouvrent dans la côte norvégienne, deux ont donné lieu à des contestations : le Vestfjord et le Varangerfjord.

Le Vestfjord s'étend entre la côte nord-ouest de la Norvège et l'archipel très serré des îles Lofoten, il forme une véritable baie d'une ouverture supérieure à 60 milles et qui pénètre de près du double dans les terres norvégiennes. En général il n'est fréquenté que par les pêcheurs norvégiens, cependant, en 1868, le navire français « Les Quatre Frères » y fut saisi par les autorités norvégiennes ; le Gouvernement français ayant protesté, le Ministre de l'Intérieur de Norvège transmit à son collègue des Affaires étrangères une note où il était dit : « Les pêches ayant lieu dans un golfe considéré comme faisant partie de la mer territoriale de la Norvège, ont été regardées comme la propriété exclusive de ce pays ; cela ne peut certainement pas cadrer avec les principes du Droit International, qu'on puisse tout à coup amener des changements dans une situation légale qui repose sur une connaissance tacite de plusieurs siècles. »

La France, en acceptant les arguments de la Norvège, tint à spécifier que c'était uniquement à cause de la configuration spéciale de ses côtes et en écartant l'application de toutes les règles du Droit International.

Le Varangerfjord, par 70 degrés de latitude nord, près de la frontière entre la Finlande et la Norvège, a environ 30 milles d'ouverture et 50 milles de profondeur. Une patente royale du 5 janvier 1881 décide pour le Varangerfjord, au sujet de l'interdiction de la chasse à la baleine.

que : « La limite de l'étendue protégée sera, au large, vers la pleine mer une ligne droite tirée de Kibergsnaes, au fleuve limitrophe de Jacob, toutefois, même en dehors de cette ligne, il sera défendu à l'époque de l'année sus-mentionnée (1^{er} janvier à fin mai) de tuer ou chasser la baleine. »

En 1911 le chalutier anglais « Lord Roberts » fut arrêté pour avoir pêché entre cette ligne droite et le fond du fjord à un endroit où sa largeur est supérieure à 10 milles, il fut condamné par le tribunal de Vardö, ce qui donna lieu à une protestation du gouvernement britannique, le gouvernement norvégien prescrivit une enquête, la commission qui en fut chargée concluait dans le rapport qu'elle déposa le 29 février 1912, que le monopole de pêche pour les Norvégiens dans le Varangerfjord était justifié par un long usage qui n'avait jamais été contesté par les gouvernements étrangers.

SECTION V. — Suède

Quoique moins profondément découpée que la côte occidentale et septentrionale de la Norvège, la Suède présente d'innombrables échancrures qui rendent nécessaire l'application de règles analogues à celles que nous avons rencontrées en Norvège.

Un décret du 5 mai 1871 définit les eaux territoriales en matière de pêche depuis la frontière norvégienne jusqu'à l'entrée du Sound, comme une bande large de 4 milles mesurée depuis la côte ou depuis l'île ou rocher le plus éloigné qui n'est pas recouvert par la mer.

Le baron de Staël-Holstein (Le régime scandinave des eaux littorales, p. 668) donne la définition suivante qu'il relève dans le rapport officiel sur les services de la marine suédoise au cours de la guerre : « Dans les baies et anses dont l'échancrure n'excède pas 10 milles nautiques (18.520 mètres) l'eau territoriale extérieure, avec son étendue ordinaire, se compte en Suède à partir d'une ligne tirée à travers l'embouchure de cette baie ou anse, l'eau en de-

dans de cette ligne est à considérer comme eau territoriale intérieure — pour des raisons historiques, le cas est le même pour certaines baies d'embouchure plus large. »

La Suède considère en particulier comme baies historiques faisant partie de son territoire les baies de Laholm et de Skelderviken. Il est intéressant d'étudier la position suédoise au regard des baies dans un mémoire qui a été rédigé par M. Eliel Löfgren, alors Conseiller juridique du Ministère des Affaires étrangères, au sujet de la saisie par les autorités suédoises, le 11 février 1925, du chalutier allemand « Heinrich Augustin » qui pêchait à un mille et demi environ au large d'une ligne joignant les phares de Hallands-Väderö et de Tylö, érigés sur deux îles situées à peu près sur la ligne coupant l'entrée de la baie de Laholm. Le texte intégral de ce mémoire que nous allons examiner rapidement est cité par Jessup (*The law of territorial waters and maritim jurisdiction*, p. 413).

M. Eliel Löfgren affirme d'abord qu'en général les baies et les golfes d'une certaine dimension d'entrée, et dont on peut justifier la possession par une coutume de plus d'un siècle, font partie du territoire d'eau de l'Etat, puis il indique sa préférence pour la règle de 12 milles, mais il ajoute que les formes particulières des côtes de la Suède et la Norvège justifient des prétentions sur de plus grandes étendues de mer ; il cherche ensuite dans la pratique antérieure concernant la baie de Laholm, quelle a été l'attitude de la Suède : en 1917 le navire danois « Maja » fut capturé par des navires de guerre allemands, dans la baie, à environ trois milles et demi de la côte ; sur la protestation de la Suède, l'Allemagne consentit à relâcher ce navire « mais avec l'affirmation énergique qu'elle n'abandonnait pas son point de vue qu'il n'était pas possible de fermer des baies larges de plus de six milles ». M. Eliel Löfgren dit également que dans la convention de pêche entre la Suède et le Danemark, les deux puissances ont considéré la baie de Laholm comme faisant partie des eaux territoriales suédoises.

Le décret du 20 décembre 1912, pour la protection de la neutralité suédoise en temps de guerre, considère toutes

les baies sur les côtes suédoises comme des eaux territoriales intérieures.

M. Löfgren estime que ceci constitue un long usage justifiant les prétentions suédoises à la territorialité de la baie de Laholm.

En Suède comme en Norvège position est donc très nettement prise en faveur de la reconnaissance des baies historiques et du droit de chaque Etat de décider de l'étendue de ses eaux territoriales.

SECTION IV. — Aperçu de législation et de jurisprudence dans quelques autres pays

Allemagne

« D'après le règlement allemand sur le droit de prise une baie n'est considérée comme faisant partie des eaux intérieures de l'Etat riverain, que si la largeur de l'entrée de la baie ne dépasse pas six milles marins, dans ce cas, la ligne tirée à l'entrée de la baie d'une rive à l'autre constitue la limite extérieure des eaux intérieures et donne ainsi la ligne de base à partir de laquelle il convient de calculer la zone des eaux territoriales, si la largeur à l'entrée de la baie dépasse six milles marins, la limite entre les eaux intérieures et eaux territoriales est constituée par une ligne qui est tirée à l'intérieur de la baie, là où la largeur de la baie ne dépasse pas pour la première fois, six milles marins. » (Base de discussion de la Conférence de La Haye, 1930, G. 74, M. 39, 1929, V, p. 39.)

Argentine

Par un décret de septembre 1907, le Ministre de l'Agriculture de la République Argentine fixe à 10 milles la distance de laquelle les pêcheurs étrangers ne doivent pas approcher des côtes, les golfes de San-Mathias, de Saint-Georges et de Nueva sont également fermés à la pêche étrangère

malgré leurs grandes dimensions (cité par Fulton, « The sovereignty of the sea », p. 661).

Égypte

A la Conférence de La Haye de 1930, il fut déclaré qu'à cause de sa configuration géographique, la baie d'El Arab était considérée comme entièrement comprise dans les eaux territoriales par le droit public égyptien.

Italie

D'après un projet de loi de 1909 et d'après sa déclaration à la Conférence de La Haye de 1930, l'Italie revendique les baies dont l'ouverture ne dépasse pas 20 milles, cependant le décret de neutralité du 10 avril 1914 ne prévoit qu'une limite maritime de 6 milles à partir du point où la baie a une largeur de 6 milles.

Pays-Bas

L'article 17 de la proclamation de neutralité du 5 août 1914 considère comme faisant partie du territoire maritime de l'Etat, les baies jusqu'à l'endroit où leur largeur atteint 10 milles.

Portugal

Nous verrons au chapitre suivant les raisons pour lesquelles le Portugal considère comme faisant partie de son territoire les baies formées par les embouchures des fleuves : Tage et Sado.

Russie

Fulton rapporte que par un ukase de 1821 l'Empereur de Russie déclarait que le commerce, la pêche, la chasse à la baleine, étaient réservés aux sujets russes dans les îles,

ports et golfes de l'Amérique russe. Nous trouvons dans Fauchille (p. 379) que dans des instructions données en 1887 au stationnaire Murman, et en 1893 au stationnaire Najezdnik, la Russie considérait les baies de l'Océan Glacial déterminées par des lignes de cap en cap, comme constituant une partie de son territoire.

Les prétentions de la Russie sur la mer Blanche communiquant avec l'Océan Glacial par un détroit d'une vingtaine de milles, ont toujours été contestées par l'Angleterre. La Russie en ayant interdit l'accès aux pêcheurs étrangers, l'Angleterre fit savoir aux armateurs de Hull qu'ils devaient considérer cette interdiction comme étant sans valeur ; le 8 juillet 1910, le chalutier anglais « Onward Ho » fut saisi par un garde-côte russe, l'Angleterre ayant protesté ce chalutier fut relâché mais la Russie n'abandonnait pas ses prétentions, elle reconnaissait simplement qu'il y avait eu erreur sur la situation exacte du chalutier anglais et qu'il avait été arrêté, non dans la mer Blanche, mais dans l'Océan Glacial.

D'après Gidel, en 1910, la Russie voulut appliquer la théorie du tracé de cap en cap à la mer de Barentz entre les caps Sviatoy et Kanin à l'entrée de la mer Blanche et de la baie de Mezen, cette prétention ne fut pas maintenue (Gidel, tome III, p. 543).

Turquie

Au cours de la guerre italo-turque, la Turquie fit savoir qu'elle considérait le golfe de Salonique comme mer intérieure faisant partie de son territoire dans la partie dont la largeur ne dépassait pas 10 milles.

CHAPITRE V

LES TENTATIVES DE CODIFICATION INTERNATIONALE DU RÉGIME DES BAIES

Section I. — De quelques tentatives officielles et privées.

Section II. — La Conférence de Codification de La Haye. 1930.

SECTION I. — De quelques tentatives officielles et privées

Pour certains auteurs, « La codification consiste dans le fait, de la part d'un pouvoir compétent, de rassembler dans un même corps de loi des règles jusque-là séparées. » (Le Fur, Précis de Droit International public.)

Cela suppose donc la préexistence de règles et la reconnaissance unanime de leur validité ; cette unanimité est rendue nécessaire par le fait qu'en l'état actuel du droit, et en l'absence d'un pouvoir international organisé, les Etats constituent le seul pouvoir compétent pour procéder à une codification. Qu'elle soit générale ou partielle, une codification internationale n'a en elle-même aucune force, elle n'a de valeur que pour les Etats qui l'ont signée et ratifiée, et entre ces Etats seulement ; elle est donc encore de la nature de la convention ; si nous en avons réservé jusqu'à maintenant l'étude, c'est qu'il était préférable pour l'aborder de connaître les différentes manifestations des législations et des jurisprudences internes.

Devant les désaccords, les contradictions, les impossibilités de s'entendre que nous avons rencontrés jusqu'ici, on peut s'étonner que d'aucuns aient cru le moment venu de codifier les règles existantes concernant la mer territoriale, que certains aient pris leurs désirs pour des réalités, et que, de la nécessité qu'ils croyaient constater d'une ré-

gle précise, ils aient conclu à son existence, cela peut excuser des tentatives personnelles et privées de codification : un individu, ou un congrès, peut toujours, pour plus de clarté, rédiger brièvement les résultats de ses travaux et les numéroter, il peut aussi les intituler « projet de codification », mais il est étrange que l'on ait pu songer à réunir des conférences en vue de faire œuvre officielle en codifiant des matières aussi controversées que le régime de la mer territoriale.

À La Haye, en 1930, on pouvait tenter de rechercher des définitions communes, il ne pouvait être question de codifier dans le sens dans lequel nous venons de définir ce terme, d'ailleurs cette impossibilité apparaissait dès la première séance de la Commission des eaux territoriales lorsque le délégué de la Norvège, M. Raestad, déclarait : « La délégation norvégienne est opposée à l'idée de faire aboutir les travaux de notre conférence à des déclarations constatant le droit actuellement existant... en ce qui concerne les eaux territoriales, nous pensons que les décisions que nous prendrons doivent revêtir la forme d'une convention... »

Quelque inexact que soit ce terme de codification, nous allons examiner les propositions qui ont été faites sous cette appellation, tant par des congrès de juristes que par des conférences officiellement réunies.

Cependant que le projet de Genève de 1892, établi par M. Barclay, proposait comme critère le double de la largeur de la mer territoriale, à Paris en 1894, sur les observations de MM. Aubert et J. B. Moore, le même rapporteur se ralliait à la règle des dix milles ; mais l'Institut de Droit International, dans son projet de codification des règles concernant la mer territoriale, adoptait le texte suivant :

Article 3 : « Pour les baies la mer territoriale suit les sinuosités de la côte, sauf qu'elle est mesurée à partir d'une ligne droite tirée en travers de la baie, dans la partie la plus rapprochée de l'ouverture vers la mer où l'écart, entre les deux côtes de la baie, est de douze milles marins de largeur, à moins qu'un usage continu et séculaire n'ait consacré une largeur plus grande. »

Le 24 janvier 1924, le Conseil de direction de l'Union Panaméricaine demandait à l'Institut de Droit International américain de se réunir dans l'année pour lui soumettre un projet de codification du Droit International. L'Institut, réuni à Lima du 20 au 31 décembre, approuva des projets dont nous extrayons les lignes suivantes :

Projet n° 10 sur le domaine national, article 6 : « Pour les baies enclavées dans le territoire d'une seule République américaine, la mer territoriale suit les sinuosités de la côte, sauf qu'elle est mesurée à partir d'une ligne droite tirée en travers de la baie, dans la partie la plus rapprochée de l'ouverture vers la mer où l'écart entre les deux côtes de la baie est de n milles marins, à moins qu'une plus grande largeur n'ait été sanctionnée par un usage continu et bien établi. »

Projet n° 12 sur la juridiction, article 5 : « L'entrée des navires marchands dans les ports et baies d'une République américaine est libre en temps de paix, excepté pour des raisons de sécurité ou d'hygiène — le refus éventuel devrait en être communiqué immédiatement à l'Union Panaméricaine. »

En 1926, l'Association de Droit International du Japon, dans un projet de codification, adoptait le texte suivant : article 2 : « Dans le cas de baies et golfes dont les côtes appartiennent au même Etat, les eaux littorales s'étendent vers la mer en angle droit, à partir d'une ligne également droite, tracée au travers de la baie ou du golfe, au premier point le plus voisin de la mer libre, où la largeur n'excède pas dix mille marins, sauf quand l'usage immémorial a établi une plus grande largeur. »

Le 6 août 1926, à Vienne, l'International Law Association adoptait un projet sur la juridiction maritime en temps de paix, dont l'article 7 est ainsi conçu :

« En ce qui concerne les baies et les golfes, les eaux territoriales suivent les sinuosités de la côte, à moins que l'occupation ou un usage généralement reconnu par les nations n'ait consacré une limite plus grande. »

En 1927, l'Institut de recherches en Droit International constitué par l'Université de Harvard s'arrêtait au pro-

jet suivant : article 2 : « La mer marginale d'un Etat est l'étendue de mer de trois milles, comptée à partir de la laisse moyenne de basse marée ou à partir de la limite vers le large d'une baie ou de l'embouchure d'un fleuve. »

Article 5 : « La limite vers le large d'une baie ou de l'embouchure d'un fleuve, quand l'écart entre les deux côtes à l'ouverture de la baie n'excède pas dix milles, est la ligne droite tracée entre les deux côtes en travers de l'ouverture.

« Quand l'écart à l'ouverture de la baie excède dix milles, la limite vers le large est la ligne droite tirée en travers de la partie la plus rapprochée de l'ouverture, où l'écart entre les deux côtes n'excède pas dix milles. »

Dans sa session de Stockholm en 1928, l'Institut de Droit International s'est arrêté au texte suivant :

Article 3 : « L'étendue de la mer territoriale se compte des côtes à partir de la laisse de basse marée ; des ports, à partir de l'extrémité vers le large de leur ouvrage fixe le plus avancé ; pour les baies et les golfes appartenant au même Etat, à partir d'une ligne droite tirée en travers de la partie la plus rapprochée de l'ouverture de la mer où l'écart entre les deux côtes n'excède pas dix milles marins, à moins qu'un usage international n'ait consacré une longueur plus grande. »

Il y a eu également de nombreux projets de codification dus à l'initiative individuelle ; nous en avons cité quelques-uns dans le chapitre consacré à la doctrine.

SECTION II. — La Conférence de Codification

La Haye, 1930

La Société des Nations a constitué un comité d'experts chargé d'établir une liste provisoire des matières de Droit International, dont la détermination par entente internationale apparaît comme désirable et possible. Parmi les questions indiquées, l'Assemblée de la Société des Nations retint les suivantes : Les conflits de lois sur la nationalité, le droit de la mer territoriale, la responsabilité des Etats. Un comité préparatoire de la Conférence se réunit à Ge-

nève en février 1928 pour étudier ces trois questions ; devant ce comité, le Dr Shücking, rapporteur de la question des eaux territoriales, apporta un projet de convention dont l'article 4 concernant les baies était ainsi rédigé : « Pour les baies qui sont environnées de terres d'un seul Etat, la mer territoriale suit les sinuosités de la côte sauf qu'elle est mesurée à partir d'une ligne droite tracée en travers de la baie, dans la partie la plus rapprochée de l'ouverture vers la mer, où l'écart entre les deux côtes de la baie est de douze mille marins de longueur, à moins qu'un usage continu et séculaire n'ait consacré une largeur plus grande. »

C'est ce projet modifié (on avait remplacé la largeur de douze milles par une largeur de dix milles) qui fut soumis aux différents gouvernements ; à la demande qui y était jointe de faire connaître leurs opinion sur le projet de convention, voici quelles furent leurs réponses au sujet des baies :

Le Danemark, l'Esthonie, la France, le Japon, les Pays-Bas, le Canada se déclaraient partisans de la règle des dix milles.

En faveur de la règle des six milles, se prononçaient l'Afrique du Sud, l'Australie, la Belgique, la Grande-Bretagne, l'Inde, la Nouvelle-Zélande. L'Allemagne réclamait cependant une ouverture de 20 milles en ce qui concerne la pêche. La Roumanie estimait que la ligne de base devait suivre toutes les sinuosités de la côte ; la Lettonie, la Pologne, la Suède se montraient partisans d'une largeur de douze milles. L'Italie réclamait comme territoriales les baies d'une largeur d'entrée inférieure à 20 milles. La Finlande réservait sa réponse jusqu'à ce qu'une solution soit donnée à la délimitation de la mer territoriale. Les Etats-Unis basaient leurs réponses sur les solutions intervenues dans les affaires de Chesapeake bay et de Delaware bay.

L'Allemagne, l'Australie, le Canada, l'Esthonie, les Etats-Unis, l'Inde, le Japon, la Grande-Bretagne, la Pologne se prononçaient pour l'admission des baies historiques sous certaines conditions de preuves concernant l'usage.

Les réponses de certains pays méritent une mention

particulière, ce sont celles de la Grande-Bretagne, de la Norvège, du Portugal et de la Suède.

La Grande-Bretagne tentait de donner une définition des baies: « ... Une baie, en ce sens, est autre chose qu'une simple ligne incurvée du littoral ; elle doit comporter une entrée distincte et bien définie, de dimensions moyennes et être d'une longueur proportionnelle à sa largeur... Le Gouvernement de S.M. estime qu'il est logique de restreindre l'application de la règle qui vise spécialement les baies, et en vertu de laquelle la ligne de base est tracée en travers de l'embouchure de la baie au seul cas où cette baie n'a pas plus de 6 milles de large à l'embouchure. »

La Norvège exposait son cas particulier : « Presque tout le long du continent norvégien s'étend en une large bande continue, un nombre infini d'îles, d'îlots et de rochers : le Skjaergaard ; depuis des temps anciens toutes les eaux en deçà des rochers les plus éloignés ont été considérées comme eaux intérieures norvégiennes... Une ligne tirée le long du Skjaergaard, entre les rochers les plus éloignés, et, là où il n'y a pas de Skjaergaard, entre les points extrêmes, forme le point de départ pour calculer l'étendue des eaux territoriales, en faisant le choix des endroits qui doivent être considérés comme les pointes extrêmes, il faut prendre égard aux circonstances locales de chaque région particulière de la côte ; il peut s'agir de faits historiques, économiques ou géographiques, par exemple d'une vieille conception des limites territoriales, d'une possession sans trouble de la pêche exercée par la population côtière de temps immémorial et nécessaire à sa subsistance, ainsi que la limitation naturelle des bancs de pêche. »

La Suède, après avoir affirmé qu'il n'existait pas de principe interne, ni de règle internationale généralement admise en ce qui concerne une largeur maximum, acceptait de se rallier, à la rigueur, à une distance de 12 milles.

C'est le Portugal qui transmet la réponse la plus étudiée :

« Toutes les baies dont la largeur, dans la ligne de ses extrémités les plus avancées, est inférieure à au moins trois fois celle fixée pour l'étendue des eaux territoriales, doivent être considérées comme territoire de l'Etat auquel

appartiennent les rives de la baie ; du reste l'énorme difficulté pour un navire ou engin de pêche, de manœuvrer pour se maintenir uniquement dans la zone libre et intérieure d'une baie de moindre largeur que celle indiquée ci-dessus, conduira pratiquement au même résultat, à moins qu'il n'existe le propos délibéré de provoquer des conflits ; c'est pour éviter la possibilité de ces conflits qu'il vaut mieux et qu'il est plus sûr d'adopter la règle ci-dessus énoncée. »

Le Portugal admet également l'existence de baies historiques dont il voit la base dans la législation interne des Etats, dans les intérêts supérieurs, et dans les usages et coutumes, et c'est ainsi qu'il la justifie : « C'est que dans ces baies un ensemble de circonstances fait que l'Etat auquel elles appartiennent a besoin d'exercer sur elles toute sa souveraineté sans aucune restriction et sans aucun empêchement ; la sécurité et la défense de son territoire continental et celle de ses ports, ainsi que sa conservation et même son existence, justifient cette nécessité.

« Puis aussi ces baies sont des lieux reconnus de frai et élevage de certaines espèces ichtyologiques de très grande valeur commerciale et industrielle ; l'absence de restrictions aux usages de la pêche ferait devenir rares ces espèces. D'autres fois ces baies sont des lieux de pêche très abondants et pour cela même, la réglementation et le contrôle de cette industrie y deviennent absolument indispensables ainsi qu'il est dit ci-dessus ; cela pourrait seulement se réaliser dans la pratique si la souveraineté de la baie était attribuée à l'Etat auquel appartiennent ces rives.

« Il est opportun d'accentuer qu'une telle réglementation et contrôle seraient aussi favorables aux autres Etats qui verraient ainsi se peupler abondamment les eaux libres en raison de la circonstance bien connue de la dispersion des espèces. Dans certaines baies même, un usage séculaire et continu a donné l'exclusivité de la pêche aux habitants de leurs rives, qui ont trouvé dans cette industrie la plus grande et la meilleure de leurs ressources ; pour ces habitants, la continuation de cette exclusivité constitue une nécessité vitale et essentielle.

« Pour toutes les baies qui présentent toutes ou quel-

ques-unes de ces caractéristiques, il n'y a pas, il ne peut ni ne doit y avoir aucune limitation, quant à la largeur comprise dans la ligne de ses points extrêmes les plus avancés. Ces baies appartiennent complètement et entièrement aux Etats respectifs et font partie intégrante de leur territoire, la zone des eaux territoriales devant commencer à compter à partir de la ligne unissant leurs points extrêmes les plus avancés dans la mer.

« C'est ainsi que le Portugal considère comme faisant partie de son territoire continental européen, les baies formées par les embouchures des fleuves Tage et Sado, respectivement embrassant les étendues comprises entre le cap Roca et le cap Espichel, et entre le cap Espichel et le cap de Sines. »

Après réception de ces diverses observations, des bases de discussion furent rédigées pour servir à la conférence qui allait se réunir à La Haye ; les bases 7 et 8 concernent les baies :

Base de discussion n° 7 : « Pour les baies dont un seul Etat est riverain, l'étendue des eaux territoriales sera mesurée à partir d'une ligne droite tirée en travers de l'ouverture de la baie ; si l'ouverture de la baie excède 10 milles, cette ligne sera tirée en travers de la baie dans la partie la plus rapprochée de l'entrée, au premier point où l'ouverture n'excédera pas 10 milles. »

Base de discussion n° 8 : « L'étendue des eaux territoriales sera mesurée à partir d'une ligne droite tirée en travers de l'ouverture de la baie, quelle que soit la largeur de celle-ci ; si d'après l'usage cette baie relève de la seule autorité de l'Etat riverain, la preuve de cet usage incombe à cet Etat. »

Devant la Commission des eaux territoriales, pour des motifs que le procès-verbal ne précise pas, la base n° 8 vint en discussion à la onzième séance, avant que l'on ait discuté la base n° 7 ; cela attira les protestations de M. Sjöborg, délégué de la Suède, et de l'Amiral Keyserling, délégué de la Lettonie ; sur l'intervention de Sir Maurice Gwyer, la discussion s'ouvrit quand même : la délégation anglaise proposait la reconnaissance de l'existence de baies historiques, mais à condition d'en préciser les caractères

géographiques et la façon dont la preuve « en vertu de l'usage par voie de prescription ou de toute autre manière » serait admise. M. de Maghalaes, au nom du Portugal, proposa d'ajouter à la base n° 8 les mots suivants : « Ou si l'on reconnaît la nécessité absolue pour l'Etat en cause de garantir sa défense et sa neutralité et d'assurer les services de navigation et de police maritime. »

Après que M. Miller eut indiqué que, pour les Etats-Unis, cette question ne pouvait être réglée que par des conventions entre les gouvernements, M. Spiropoulos exposa les idées de la Grèce : « ... A notre sens une baie peut être historique pour n'importe quelle raison... par exemple parce que l'Etat a cru devoir la considérer ainsi pour des besoins économiques ou militaires ; les raisons pour lesquelles une baie est historique sont très diverses. » M. Giannini, délégué de l'Italie, demanda alors à M. Spiropoulos si une baie pouvait être historique pour des raisons archéologiques, et M. Spiropoulos n'hésita pas à répondre par l'affirmative.

M. Sjobörg rappela alors l'amendement suédo-norvégien déposé le 17 mars 1930 et tendant à remplacer les bases 6, 7 et 8 par le texte suivant : « L'étendue des eaux territoriales se compte à partir de lignes droites tracées le long de la côte d'un point de repère à l'autre. Comme point de repère pourra servir toute partie du territoire, y compris les îles, îlots et rochers, laissés à découvert par le niveau normal des plus basses marées ; en ce qui concerne plus particulièrement les baies et les archipels côtiers, les lignes droites sont tirées en travers de l'ouverture, soit des baies, soit des intervalles de mer du côté extérieur de l'archipel. Chaque Etat fixe pour ses côtes les dites lignes de base ; toutefois, il ne doit pas être donné à ces lignes de base une longueur plus grande que ne le justifient, soit des règles généralement admises, soit un usage international reconnu pour une région déterminée, soit des principes consacrés par la pratique de l'Etat en question et correspondant aux besoins de l'Etat ou la population intéressée, et à la configuration spéciale des côtes et du sol recouvert par les eaux côtières.

« Des cartes marines destinées à la navigation au large

des côtes indiquant la limite extérieure des eaux territoriales seront tenues dans chaque pays à la disposition du public. »

L'Espagne déclara adhérer à cette proposition sous réserve que l'étendue des eaux territoriales fût fixée à 6 milles.

Comme la discussion n'avancait pas et qu'aucun accord ne semblait pouvoir se faire entre les délégués, Sir Maurice Gwyer essaya de résumer le problème qui se posait et il le fit avec une netteté qui mérite d'être rapportée : « Une fois qu'il sera accepté en Droit International qu'il existe une zone de mer territoriale appartenant à l'Etat et que tout ce qui se trouve en dehors de cette zone constitue la haute mer, il est évident que tout Etat qui prétend avoir le droit d'exercer son autorité sur une baie historique, un détroit historique, un estuaire historique, ou un fjord historique ou quelque autre nom que vous préférerez pour la désigner, prétend exercer son autorité sur une partie de la haute mer, et cela, à mon avis, est une prétention qui doit de toute nécessité être fixée par quelques règles de Droit International reconnues par tous. S'il en est autrement, on revient à l'ancien état de choses dans lequel chaque Etat revendique le droit d'annexer une partie quelconque de la haute mer à une partie de son propre territoire. Mon pays a ainsi agi dans les siècles passés quand il a affirmé que ce qu'on appelait les « King's Chambers » faisait partie des eaux métropolitaines du Royaume Uni. Cette prétention a été abandonnée il y a de nombreux siècles. Il y a d'autres nations ici représentées dont les ancêtres ont également, il y a très longtemps, présenté des revendications encore plus importantes en ce qui concerne la haute mer, et ces revendications ont également été abandonnées. Mais, même à l'heure actuelle, il y a des Etats qui, pour une raison ou pour une autre, affirment que certaines eaux qui, d'après les règles ordinaires du Droit International, devraient faire partie de la haute mer, font néanmoins partie de leurs eaux intérieures ; cette prétention est un fait, et dans bien des cas tous les autres Etats la reconnaissent. A mon avis cependant, il doit y avoir une

réglementation concernant le droit de présenter une telle revendication.

« Le délégué de la Suède, à la fin de son discours, a déclaré que son opinion était que chaque Etat doit avoir le droit d'affirmer quelles sont ses eaux historiques, mais, étant arrivé à ce point, son esprit logique s'est révolté contre la conclusion à laquelle cet argument semblait conduire et il a ajouté qu'évidemment ce droit ne devait pas être exercé de façon arbitraire ; en d'autres termes il a reconnu qu'il devait exister des règles s'appliquant à tous les Etats. Pour nous, aujourd'hui, il s'agit de décider ce que seront ces règles... »

Après une intervention violente et ironique de M. Gianini, on a décidé le renvoi de la question devant la sous-commission juridique avec faculté de consulter la sous-commission technique.

Ainsi l'accord se montrait manifestement impossible sur les eaux historiques.

La base n° 7 ne vint même pas en discussion devant la commission; elle fut discutée seulement dans la deuxième sous-commission et voici quelques extraits du rapport présenté par cette dernière et adopté le 10 avril 1930 par la commission des eaux territoriales :

« Il est admis que la ligne de base fournie par les sinuosités de la côte ne doit pas être maintenue indistinctement, quand il s'agit d'une échancrure qui n'a pas une très grande largeur à son entrée ; il y a lieu de considérer cette baie comme faisant partie des eaux intérieures... Plusieurs délégations ont exprimé l'avis que le caractère d'eaux intérieures devait être attribué aux baies dont l'ouverture n'exède pas 10 milles... D'autres délégations ne voulaient considérer les eaux d'une baie comme eaux intérieures, que si les deux zones de mer territoriale se rencontraient à l'ouverture de la baie, en d'autres termes, si l'ouverture n'excédait pas le double de l'étendue de la mer territoriale... La majorité des délégation a pu tomber d'accord sur une largeur de dix milles, pourvu qu'on adoptât en même temps un système permettant de dénier le caractère de baie aux échancrures de peu de profondeur. Toutefois ces systèmes ne seront susceptibles d'une application pratique

que si les Etats riverains mettent les marins à même de savoir comment ils doivent considérer les différentes échantures de la côte. Deux systèmes ont été proposés ; on les trouvera annexés aux observations à cet article. La sous-commission ne s'est pas prononcée sur ces systèmes ; elle a voulu réserver la possibilité d'envisager soit d'autres systèmes, soit la modification de l'un ou l'autre des systèmes présentés. »

Ces deux systèmes sont constitués par les propositions américaine et française, que nous avons indiquées à la section II du chapitre premier.

En matière de baie voici donc le résultat auquel aboutit la Conférence de Codification de 1930 : la constatation d'un désaccord par une sous-commission.

Si cette conférence fut un échec certain et peu surprenant, elle n'en a pas moins contribué à l'éclaircissement de la question ; elle a la valeur d'une enquête auprès des spécialistes de la mer territoriale dans plusieurs pays ; et, à ce titre, les nombreux documents que constituent les procès-verbaux de ces réunions devaient être examinés.

CHAPITRE VI

DE LA LIBERTÉ DES MERS COMME PRINCIPE DIRECTEUR DANS L'ÉTUDE DU RÉGIME DES BAIES ESSAI DE SYNTHÈSE

Nous nous sommes penché sur les diverses sources du Droit International des baies, en quête d'un principe généralement admis, nous permettant de donner une définition juridique précise du régime de la mer pénétrant dans les terres. Ce principe, nous ne l'avons pas trouvé ; en différents sens des propositions ont été faites, des thèses ont été soutenues, l'existence de tel ou tel principe a été affirmée, mais nulle part nous n'avons constaté cette unanimité ou cette quasi-unanimité qui seules permettent de considérer comme établie une règle du Droit des Gens.

Sur les deux points qui déterminent le cadre de notre étude : la délimitation d'une part, et d'autre part le régime des eaux de la baie, à quelles conclusions arrivons-nous ?

Presque tous les pays réclament et reconnaissent l'existence de baies historiques, sous certaines conditions de preuve par le long usage, sur lesquelles ils ne sont pas d'accord et qui n'ont pas été toujours clairement définies ; seule la jurisprudence française semble ne pas vouloir appliquer cette notion de long usage, et rechercher dans d'autres directions la justification des prétentions à certaines baies.

Des tentatives d'unification se sont produites en ce qui concerne les autres baies ; mais entre les règles de six milles, dix milles, douze milles, vingt milles, aucun accord

n'a pu se faire ; s'il est incontestable que, par intermittence, la règle des dix milles jouit d'une certaine faveur, ni les développements que nous venons de consacrer à l'étude des sources, ni les résultats de la Conférence de Codification ne semblent permettre d'être aussi affirmatifs que M. Gilbert Gidel quand il écrit, à propos de la Conférence de La Haye de 1930 : « On peut considérer que la réponse japonaise à la demande d'information du comité préparatoire de la première Conférence de Codification exprime d'une manière parfaite la règle actuellement admise par le Droit International, pour le tracé des eaux territoriales dans le cas des baies : s'il s'agit d'une baie ou d'un golfe dont les côtes appartiennent à un seul Etat, les eaux territoriales s'étendent vers le large, à partir d'une ligne droite tirée à travers la baie ou le golfe et passant par les points les plus proches de la haute mer, où, pour la première fois, la distance entre les deux côtes ne dépasse pas dix milles marins. Si la distance entre les deux côtes est telle que la longueur de toute ligne droite reliant un point pris sur l'une des côtes à un point situé sur l'autre, dépasse dix milles marins, les eaux territoriales suivent la sinuosité générale du littoral de cette baie ou de ce golfe. »

Nous pensons avoir suffisamment montré qu'une telle règle est loin d'être actuellement admise d'une façon générale ; d'ailleurs la rédaction en est défectueuse, car il existe toujours dans chaque baie, quelle qu'en soit l'ouverture supérieure à dix milles, une infinité de cordes, longues de dix milles (nous en avons tracé quelques-unes dans la baie représentée plus haut à la figure 3).

Sur cette autre question du régime juridique des eaux de la baie, la distinction terminologique entre eaux nationales et eaux territoriales est trop récente pour qu'il soit possible de déceler toujours l'intention des auteurs, des juges, des législateurs, voire même des délégués à la Conférence de La Haye ; l'affirmation de la Souveraineté complète de l'Etat sur ses eaux territoriales, qui a actuellement la faveur, ne fait d'ailleurs qu'augmenter la confusion, et l'on est tenté de croire que dans bien des cas où il est écrit « eaux territoriales », une terminologie rigoureuse voudrait qu'on lise « eaux intérieures ». Dans certains cas ce-

pendant, tel le premier jugement de Brest, un effort de précision a été fait, d'autant plus nécessaire que la Souveraineté complète de l'Etat sur sa mer territoriale n'y était pas admise ; toute la question demeure cependant couverte d'un voile d'imprécision qui ne permet pas de distinguer les contours d'un principe général possible.

Pas plus que de la doctrine, des conventions, des arbitrages, l'harmonie ne s'élève de la codification ni de la pratique des Etats ; est-ce à dire que le problème ayant été étudié sous toutes ses faces, la certitude soit acquise qu'aucun principe général ne peut être pris pour guide en la matière ? Nous ne le croyons pas.

Nous pensons qu'à la base de toutes les propositions, théories, règles et sentences, que nous avons examinées jusqu'ici, existent certains éléments communs inspirés par les mêmes sentiments qui n'ont pas toujours été très bien mis en lumière, et c'est en nous livrant à certains rapprochements, à partir de l'étude que nous venons de faire, des sources du droit, que nous allons essayer de montrer quel principe directeur peut être, à notre sens, dégagé.

Par une analyse un peu plus approfondie des intérêts en présence, à la lumière des auteurs et des faits, nous allons tenter l'esquisse d'une théorie commune ; mais il ne faut pas perdre de vue cette idée que ce n'est pas dans les délibérations de délégués, dans la sentence d'un juge, dans la fantaisie d'un auteur, qu'il faut rechercher les fondement du droit, surtout du droit de la mer, mais bien dans la réalité des faits, dans cette réalité qui exclut tout arbitraire, même d'allure scientifique. La mer est la chose des marins, des pêcheurs, elle est encore hélas fréquemment la chose des combattants ; mais ces combattants eux-mêmes sont des spécialistes de la mer avant d'être des spécialistes de la guerre ; s'il est vrai qu'à un régime particulier doivent obéir certaines portions de mer, c'est aux marins qu'il faut en demander les raisons, car l'océan est autre chose qu'une tache bleue dans une carte bariolée, posée sur un tapis vert près d'un double décimètre et d'un compas.

Toutes les prétentions sur l'ensemble de toutes les petites baies d'une côte, ou sur une grande baie particulière

considérée comme « historique », sont, comme nous l'avons vu, motivées d'une façon avouée par des raisons de neutralité ou de pêche. Nous pensons avec Roméc de Villeneuve, Bustamante, Th. W. Balch, Westlake, qu'elles sont aussi, dans une certaine mesure, les vestiges de plus vastes prétentions, autrefois élevées, à la souveraineté des mers ; c'est ce que l'on peut dire de celles qui sont basées sur un « ensemble de conditions » non définies (cf. première partie de la réponse du Portugal au comité préparatoire de la Conférence de La Haye, cité ci-dessus chapitre V, section II — ainsi que la sentence de la C.P.J.I. en 1910).

En ce qui concerne la neutralité, comme d'ailleurs la défense nationale, nous avons dit plus haut que la présence de combattants, tiers ou ennemis, à une certaine distance de la terre, ne nous semblait pas plus dangereuse dans une baie que devant une côte rectiligne. A l'argument de calme relatif de certaines baies, nous répondrons que beaucoup ne sont pas spécialement abritées et que certaines même sont plus dangereuses que la haute mer pour la navigation ; on ne saurait donc appliquer à toutes les baies des règles basées sur leur rôle d'abri.

Le seul motif qui puisse justifier, à notre avis, un régime spécial pour les baies, est tiré de considérations touchant à l'exploitation des richesses de la mer. Ces richesses sont le bien commun de l'humanité, en tant que tel, nous l'avons déjà dit, toute accumulation doit en être protégée contre la dévastation ; s'il est exact que les baies et les embouchures de fleuves sont « des lieux reconnus de frai et élevage de certaines espèces ichtyologiques », leur protection est nécessaire comme celle des baleines ou des phoques à fourrure dans la haute mer.

D'autres lieux que les baies sont favorables au frai et à l'élevage du poisson et méritent protection ; ce n'est donc pas à cause de leur configuration géographique que les baies sont intéressantes dans ce cas, mais bien parce que certaines d'entre elles permettent, avec d'autres parties de la mer, une meilleure reproduction des espèces marines. De ce point de vue il n'y a donc plus de problème spécial des baies, il n'y a plus qu'une des multiples faces du problème de la protection des espèces utiles au bien

commun de l'humanité. Un tel sentiment est très nettement exprimé dans la réponse du Portugal au comité préparatoire de la Conférence de la Haye, que nous critiquons à d'autres égards.

Puisque c'est dans l'intérêt commun de l'humanité que nous voyons une justification de l'interdiction de la pêche dans certaines régions, il est bien évident que l'Etat auquel la Communauté a délégué le soin de légiférer pour éviter la dévastation d'une région, est tenu, dans certains cas, d'interdire la pêche, même à ses nationaux ; c'est ce que l'Ecosse n'a pas manqué de faire pour le Moray firth et c'est bien, au fond, le sentiment de cette délégation qui inspirait la Haute Cour de Justice d'Edimbourg quand elle appliquait aux étrangers des mesures nécessitées par la protection, et qui avaient été prises envers les sujets britanniques.

Cette explication que nous présentons, ne porte pas plus atteinte à la Souveraineté des Etats que la fermeture de la chasse, en droit français, ne porte atteinte sur les terres non encloses, au droit de propriété ; sur le plan international, elle s'inspire des mêmes sentiments.

Le problème se pose également à propos des baies en ce qui concerne le monopole de pêche. En dehors de la question de l'épuisement rapide des lieux de pêche, que nous venons de traiter, il peut être admissible, et c'est ce que reconnaissait le Gouvernement français à propos du Vestfjord, que les habitants de côtes pauvres dont la pêche est la seule ressource, puissent se voir octroyer un monopole sur les baies dont ils habitent les rives ; un tel monopole est évidemment concédé dans l'intérêt commun de l'humanité, si c'est la subsistance même de ceux auxquels il profite qui est en jeu.

Une partie de la doctrine voit aussi dans la nécessité d'éviter des rixes entre pêcheurs la justification du droit de police entraînant le monopole de pêche. cet argument ne s'oppose nullement aux nôtres puisqu'il suppose la mission de police remplie par l'Etat. Ceux qui, comme nous, pensent que l'humanité est encore capable de progrès moraux, admettront sans doute que ce que le Gouvernement central de la Norvège a pu faire (cf. Raestad, *La mer territoriale*,

p. 56, passage cité plus haut) en supprimant les rivalités provinciales entre pêcheurs, la Communauté internationale pourra peut-être le réaliser en atténuant les rivalités nationales des pêcheurs ; la tâche est d'ailleurs délicate, car, si l'on voit dans ce droit de police qui prévient les rixes, le fondement de droits exclusifs à la pêche, on excite par l'octroi de ce monopole les rivalités mêmes que l'on cherchait à éviter.

Ces raisonnements ne diffèrent d'ailleurs nullement si on les applique à une côte rectiligne, et le problème des baies n'est ici rien d'autre que celui de la mer territoriale ; les droits que réclament les Etats sur les baies ne doivent donc être accordés que dans la mesure où ils correspondent à des devoirs résultant de la mission d'aménagement et de police que l'Etat a reçu de la Communauté.

Nous savons bien que l'existence de cette Communauté est très discutée ; quant à nous, nous y croyons fermement et, si ce n'est peut-être après tout qu'une construction de l'esprit, elle manifeste son utilité en bien des cas. Tous les Etats ont compétence pour réprimer le crime international de piraterie, et depuis Jenkins (de La Pradelle, La Mer. page 335) tous les auteurs sont d'accord pour considérer les pirates comme « *hostes humani generis* ».

C'est encore l'existence de cette Communauté internationale qui se manifeste lors de l'unification des règles de route à la mer, lorsque la Conférence de Washington de 1927 pose le principe de l'uniformisation du code international des signaux, lors des Conventions de Bruxelles sur l'abordage, sur l'assistance et le sauvetage, lors des Conventions de Londres pour la sauvegarde de la vie humaine en mer, en 1914, pour la recherche et la destruction des épaves et des glaces flottantes, en 1919, pour la sécurité des constructions navales et pour l'utilisation de la télégraphie sans fil en cas de détresse ; c'est également la Communauté internationale qui fait construire et qui administre le phare et le sémaphore du cap Spartel ; c'est encore elle qui se manifeste dans la protection des phoques à fourrures et des grands cétacés, dans les tentatives de réglementation internationale de la pêche au chalut, dans la lutte contre la pollution des eaux navigables par le pétrole refoulé des

navires. Tous ces intérêts que par des Conventions, la Communauté internationale cherche à protéger en haute mer où il n'y a pas d'autorité constituée titulaire du pouvoir de police, elle les possède également à l'approche des côtes, et là, c'est l'Etat côtier qui doit en assurer la sauvegarde.

Tout cela, dira-t-on peut-être, constitue une théorie séduisante, mais qui ne tient pas compte des réalités ; nous pensons que c'est au contraire une de celles qui les respecte le mieux ; et s'il nous fallait exposer le régime actuel des baies, nous dirions que c'est ainsi qu'il nous apparaît.

La mer est un bien commun, dans toute son étendue, dont le libre usage et l'aménagement exigent certaines règles de police ; or, il n'y a pas, dans l'état actuel du Droit des Gens, de pouvoir constitué, chargé d'édicter ces règles. Pour les parties voisines des côtes, les Etats adjacents ont le devoir d'assumer la police nécessaire et, en contre-partie, on leur reconnaît certains droits qui permettent de remplir ces devoirs. Pour la haute mer, personne n'étant spécialement désigné, en dehors de la répression internationale de la piraterie, d'origine coutumière, la police ne s'y fait que d'une façon fragmentaire au hasard des Conventions.

Quand la mer pénètre dans les terres pour y former des golfes et des baies, l'unité, la communauté et la liberté de la mer ne permettent pas de lui appliquer un régime spécial différant essentiellement de celui qui est prévu pour la mer territoriale, et si pour tel ou tel droit l'Etat fixe une zone territoriale de largeur déterminée, *cette zone, en principe, doit suivre toutes les sinuosités de la côte.*

Si, pour des raisons dont il est d'abord seul juge, l'Etat estime que l'intérêt commun lui commande d'élargir la zone territoriale, soit pour tel droit tout le long de la côte, soit pour telle région à raison de circonstances spéciales : lieux de frai et d'élevage de poissons, ou, très exceptionnellement, neutralité ou sûreté plus facilement vulnérables, il peut le faire ; il étendra ses droits sur toutes les petites baies où le poisson vient frayer (aussi bien que sur d'autres parties de la mer voisine), ou sur certaines grandes baies « historiques » ; il sera tenté dans bien des cas d'agir dans son propre intérêt, ce qui n'a rien de répréhensible si l'intérêt commun ne s'en trouve pas lésé puisqu'aussi bien

l'intérêt commun se compose de ceux des Etats en particulier ; nous pouvons donc énoncer ce deuxième principe : *l'Etat adjacent détermine le régime de la mer proche de ses côtes et de ses baies, comme il l'entend ; il doit cependant pour cela prendre toujours pour guide l'intérêt de la Communauté.*

Si le régime édicté par l'Etat lèse, tant soit peu, l'intérêt de la Communauté, un autre Etat interviendra presque toujours pour le faire respecter ; la solution sera alors recherchée dans une convention ou dans un arbitrage ; au besoin on donnera aux arbitres la mission d'établir des règles pour l'avenir (Arbitrage des Pêcheries Nord-Atlantique, C.P.J.I., 1910).

Ce que l'on entend par « baie historique » n'est autre chose qu'une baie sur laquelle l'Etat voisin a pris anciennement certaines dispositions qui n'ont pas attiré de protestations, soit parce qu'alors elles n'apparaissaient pas comme contraires aux intérêts de la Communauté, soit parce que la force de l'Etat qui les prenait lui permettait de violer le droit. Si, plus tard, il apparaît que l'intérêt de la Communauté a été lésé, il est inadmissible que les droits de l'Etat sur les « eaux historiques » soient confirmés par la prescription ou le long usage ; contre la Communauté humaine, encore incapable, la prescription ne court pas. Cela était déjà dans la pensée de Grotius (*De jure belli ac Pacis*, livre II, chapitre III, parag. X) et il l'a exprimé en des termes que nous avons rapportés plus haut (Chapitre I, section IV).

On peut dire qu'il a été à un certain moment considéré comme un procédé commode et ne portant pas atteinte à la liberté des mers, d'étendre les droits de l'Etat côtier sur les baies dont l'ouverture est inférieure à une certaine distance ; on ne doit voir là qu'un expédient discutable qui ne saurait avoir la valeur d'un principe juridique.

Chaque baie est un cas particulier que l'Etat adjacent doit résoudre (cf. sentence de la C.P.J.I., pêcheries Nord-Atlantique, 1910) en respectant les intérêts de la Communauté et en s'inspirant des principes généraux du Droit International, en particulier de celui de la plus grande liberté des mers, et ce n'est qu'exceptionnellement que cette liberté

doit s'effacer devant des droits détachés de la Souveraineté de l'Etat dans lequel s'ouvre la baie.

Tout ce que nous venons de dire des baies ne prend pas en considération leur nature, et cela peut s'appliquer aussi bien à n'importe quelle particularité de la côte. Arrivés presque au terme de notre étude nous pouvons déjà affirmer cette conclusion qu'il n'y a pas de régime généralement applicable aux baies ; que tout régime proposé est arbitraire ; que la Baie n'est pas une notion juridique en elle-même ; que si le problème de la mer territoriale fait admettre l'existence de certains droits dépassant le continent pour surplomber la mer, il suffit d'ajouter que, pour de justes motifs, en certaines régions, ces droits peuvent s'étendre plus loin qu'en d'autres.

Le seul principe général applicable à toutes les baies comme à toutes les parties de la mer, est que l'on ne doit restreindre la liberté de l'océan commun que lorsque cette restriction est exigée par l'intérêt de la Communauté humaine.

Si, de nouveau, la question du régime des eaux territoriales et des baies venait à être posée devant une Conférence internationale, au lieu de chercher la révélation d'un principe naturel qui n'existe pas dans des constructions arbitraires, nous croyons qu'après avoir affirmé le principe de la liberté de *toute la mer*, après avoir reconnu la compétence de chaque Etat pour prendre les dispositions nécessaires à la protection des intérêts communs dans la partie de la mer commune qui borde ses côtes, c'est dans le sens d'une convention générale d'arbitrage obligatoire qu'il faudrait chercher une règle permettant de réprimer les excès possibles.

DEUXIÈME PARTIE

Baies dont les côtes appartiennent à des États différents

CHAPITRE UNIQUE

Section I. — Doctrine.

Section II. — Faits.

Section III. — Codification.

Section IV. — Comparaison avec les baies dont un seul Etat est riverain.

Cet autre aspect du problème qu'il est d'usage de distinguer du premier, nous retiendra beaucoup moins longtemps, car, à quelques rares exceptions près, l'accord s'établit et un principe général simple se dégage de la doctrine et des faits. On ne demande plus à l'imagination de subtiles théories, la mer territoriale suit les sinuosités de la côte lorsque plusieurs Etats se partagent les rives de la baie.

SECTION I. — La Doctrine

La doctrine, presque unanime, rejette le tracé de lignes en travers de la baie. Une liste des auteurs partageant cette opinion serait longue et monotone, encore que beaucoup aient négligé cette question ; nous indiquerons seulement les principaux avis divergents qui ont été donnés.

Grotius est partisan de l'appropriation et du partage de ces baies : « Que si cela est permis à un peuple ou à un Roi, rien n'empêche, à mon avis, que deux ou trois ne s'emparent également d'une mer ainsi enclavée dans leurs terres, de même qu'une rivière qui sépare deux Etats a été d'abord occupée par l'un et l'autre peuple, puis partagée entre eux. » (De jure belli ac pacis, L. II, chap. III, paragraphe VIII.)

Püffendorf admet le partage proportionnel, le condominium, ou, dans certains cas, la propriété exclusive de l'un des riverains : « Que si divers peuples ont des terres sur les côtes d'un golfe ou d'un détroit, l'empire de chacun d'eux s'étend jusqu'au milieu, à proportion de la largeur de leurs terres, à moins qu'ils ne soient convenus ensemble de faire valoir d'un commun accord, leur droit contre les étrangers et de jouir eux-mêmes par indivis de tout cet espace de mer, ou qu'un seul n'ait acquis la souveraineté entière du golfe ou du détroit, soit par quelque convention expresse, soit par une concession tacite des autres, soit par droit de conquête, soit parce que s'étant établi le premier sur les côtes du détroit ou du golfe, il se l'est d'abord approprié tout entier, et a maintenu actuellement son droit contre celui qui est venu depuis habiter l'autre côte ; ce qui n'empêche pourtant pas que ce dernier soit maître de ses ports et de son rivage. » (Droit de la nature et des gens, tome I, L. IV, chap. V, parag. VIII.)

En 1887, Sir Travers Twiss s'exprime ainsi : « Dans le cas où les rives opposées d'une baie sont habitées par des nations différentes, alors, en vertu du Droit des Gens général, chaque nation a le droit d'y pénétrer jusqu'à la ligne du milieu tracée au niveau des basses eaux comme marquant l'étendue de ses eaux juridictionnelles. Mais quoique la limite de l'une ou l'autre nation, quant à l'exercice d'une juridiction absolue, ne puisse s'étendre au delà de la ligne du milieu des basses eaux, le droit à l'usage inoffensif de la baie tout entière pour les besoins de la navigation ou du passage, peut être commun aux deux nations. Ce droit ne détruit pas la juridiction territoriale de chaque nation jusqu'au milieu de l'eau (*Medium filum aquæ*), mais il est de la nature d'un *easement* (faculté) comme on l'appelle dans le droit anglais, ou d'une servitude, comme on dit dans le droit romain. Il est en effet analogue au droit à un chemin privé sur la terre d'autrui, ce droit de passage et de navigation doit exister comme droit commun dans tous les cas où ce passage ou cette navigation est à l'usage ordinaire des deux nations, et indispensable pour leur accès commun à leur littoral respec-

tif. Une baie peut être tellement étroite ou irrégulière, ou tellement exposée aux difficultés causées par les vents, les vagues, les courants, que ni l'une ni l'autre nation ne peut réellement y naviguer sans que chacune ait le droit de passer sur une certaine partie de l'autre, à n'importe quel moment. Si, en pareil cas, aucun droit exclusif n'est reconnu à l'une ou à l'autre nation, l'usage qu'elles en font constamment toutes les deux, est une preuve concluante qu'elles possèdent toutes les deux un droit commun de passage et de navigation. » (Le Droit des Gens, tome I, paragraphe 181.)

Rivier qui, en 1889, estimait que la baie devait appartenir aux riverains par parts divisées, dans son édition française de 1896, se rallie à l'opinion qu'elle doit être considérée comme libre.

Dans son livre sur la mer territoriale (1930), de Bustamante écrit : « Nous n'arrivons pas à comprendre pour quelle raison, dans une baie ayant 10 milles au maximum de largeur à son embouchure, les eaux de l'Etat unique qui l'enserre, devraient être de 5 milles de chaque côté en ce point, et ne comporteraient pas de limitations quelconques en chacun des autres points, sis en deçà, dans la direction de la terre, tandis que, si les Etats riverains sont au nombre de deux ou plusieurs, même si l'ouverture de la baie n'excède pas, par exemple, 7 milles de large, aucun de ces Etats n'aura sur toute la périphérie de la baie une mer territoriale plus étendue que 3 milles.

« Ces pays riverains se mettront d'accord entre eux pour la propriété et la jouissance des eaux. En échange le Droit International n'a aucun motif justifié pour remplacer une disposition par une autre, uniquement parce que le propriétaire unique a eu pour successeur deux ou plusieurs autres, généralement pas même en copropriété, mais chacun dans une partie déterminée de cette région maritime non internationale. »

Et l'article 10 du projet de codification de Bustamante est rédigé de la façon suivante : « La même règle (ligne suivant les sinuosités de la côte, sauf pour baies d'ouverture inférieure à 12 milles) s'applique aux baies et estuai-

res des fleuves qui avoisinent les côtes de plusieurs Etats en réservant le droit des Etats riverains de se mettre d'accord quant à la propriété souveraine et au régime de leurs eaux. »

Commentant le premier alinéa que nous venons de citer de Bustamante, M. Gilbert Gidel écrit : « En réalité la chose s'explique parfaitement, la règle concernant le tracé est en étroite relation avec la question de la condition juridique des surfaces considérées.

« Lorsqu'une ligne transversale est tirée en travers d'une baie, cette ligne est à la fois la ligne de base de la mer territoriale et la ligne extrême des eaux intérieures. Toutes les eaux en deçà de cette ligne sont des eaux intérieures, la condition juridique des eaux intérieures comporte, au profit de l'Etat du territoire duquel elle font partie, le droit d'interdire, même le simple passage dans ses eaux ; il en résulte que l'un quelconque des Etats riverains pourrait mettre une entrave absolue aux relations maritimes des autres Etats riverains. En écartant la construction d'une ligne transversale dans le cas de pluralité de riverains, on ne laisse au devant des territoires respectifs des Etats riverains et de leurs laisses de basse mer, qu'une bande de mer territoriale et non pas d'eaux intérieures ; or il est de la nature juridique de la mer territoriale de comporter le droit de passage inoffensif ; la liberté des communications maritimes avec la mer ouverte des Etats riverains se trouve ainsi juridiquement assurée. Telle est la raison simple, décisive, encore que non exposée par les auteurs, pour laquelle il y a lieu d'écarter la détermination de la mer territoriale à l'aide d'une ligne transversale tirée en travers de la baie, lorsque plusieurs Etats sont riverains de cette baie. »

Sans critiquer au fond, pour le moment, ces opinions, remarquons seulement que la liberté des communications maritimes serait aussi bien juridiquement assurée par un condominium, et qu'en faisant d'une baie à pluralité de riverains, une mer ouverte, on sacrifie l'intérêt de quelques Etats à ceux de tous les autres ; nous pensons avec Bustamante, que la simple constatation de la pluralité ne jus-

tife pas un régime différent de celui que l'on applique aux baies pénétrant dans le territoire d'un seul Etat. La nature même de la mer ne se trouve pas altérée par la présence de frontières arbitraires et changeantes et nous voyons ici un nouveau motif pour affirmer la nécessité de l'effacement *dans tous les cas* des intérêts particuliers devant l'intérêt général.

En réalité la doctrine qui admet d'une part le tracé d'une ligne en travers de la baie en présence d'un Etat unique, et d'autre part, une ligne sinueuse en cas de pluralité de riverains, se trouve dans l'impossibilité de justifier, ainsi que nous le verrons, la discrimination qu'elle essaie de faire entre ces deux cas.

SECTION II. — Les faits

L'embouchure de la Bidassoa, entre Hendaye et Fontarabie, forme la baie du Figuier dont l'ouverture est d'environ 3 kilomètres, l'une de ses rives appartient à la France et l'autre à l'Espagne. Une Convention du 30 mars 1879 entre ces deux pays, divise la baie du Figuier en trois zones, l'une sous la juridiction exclusive de l'Espagne, l'autre sous la juridiction exclusive de la France. La troisième forme une zone d'eaux communes (Basdevant, Recueil de traités, tome II, p. 141).

Le traité de Dorpat du 14 octobre 1920, entre la Finlande et l'U.R.S.S., établissait dans le golfe de Finlande, en dehors de deux bandes de mer territoriale appartenant à chacun des Etats, et larges de 4 milles, une zone de mer libre où les deux Etats s'engageaient à étudier en commun les questions de douane, de pêche et de police. Les Etats s'engageaient également à rechercher la neutralisation du golfe.

Deux Conventions sont encore intervenues au sujet du golfe de Finlande entre ces deux pays, le 20 septembre 1922 et le 28 juillet 1923 (Traité de Dorpat : de Martens, troisième série, tome XII, p. 37 ; traité du 28 juillet 1923 : de Martens, troisième série, tome XX, p. 237).

Rappelons que, dans l'affaire du schooner « Washington », le surarbitre Josuah Bates (cf. ci-dessus première partie, chapitre III, section 1), dans sa sentence du 23 décembre 1854, estimait que la baie de Fundy n'était pas une baie anglaise parce que l'un de ses caps appartenait aux Etats-Unis, et qu'elle devait donc constituer une mer libre.

C'est dans l'affaire du golfe de Fonseca que la question des baies dont plusieurs Etats sont riverains, a été le plus discutée.

Le golfe de Fonseca s'ouvre sur l'Océan Pacifique, il est limité au nord par la Pointe de Amapala qui appartient au Salvador, au sud par la Pointe Coseguina dans le territoire du Nicaragua, et tout le fond du golfe appartient à la République du Honduras. L'ouverture de ce golfe est d'un peu plus de 19 milles, sa largeur maxima atteint à peu près le double et sa profondeur est d'environ 20 milles, de nombreuses îles se trouvent dans ce golfe, appartenant au Salvador et au Honduras.

Par l'article 2 du traité Bryan-Chamorro, du 5 août 1914, le Nicaragua donnait aux Etats-Unis « le droit d'établir, d'utiliser, et de maintenir pour 99 ans une base navale, en tel endroit du territoire du Nicaragua sur la rive du golfe de Fonseca qui plairait au Gouvernement des Etats-Unis ». Le Salvador et la République de Costa-Rica élevèrent une protestation devant la Cour de Justice Centre-Américaine, lui demandant de prononcer la nullité du traité (texte du traité : Le Fur et Chklaver, p. 281 ; commentaire sur l'affaire : Jessup, p. 398).

Le Gouvernement de Salvador prétendait qu'il s'agissait d'une baie historique, et que la présence de trois Etats sur le golfe n'affectait pas cette prétention car ces Etats avaient été autrefois unis sous la domination espagnole de 1522 à 1861, puis sous la République Fédérale Américaine de 1821 à 1839. Les Etats demandeurs se basaient également sur ce fait que dans la baie, entre les îles Meanguera et Meanguerita, l'ouverture était inférieure à 10 milles.

Le Gouvernement de Nicaragua ne discutait pas la territorialité de la baie mais il estimait qu'elle ne formait pas une propriété commune des trois Etats et il était partisan de la division par la continuation des lignes marquant les

frontières du territoire national, le Nicaragua admettait que, par suite de la configuration de la baie, et pour éviter que les lois économiques ne soient tournées, à défaut de la propriété et de la juridiction absolue, les Etats pouvaient exercer dans la baie un certain *imperium* au delà de la lieue marine en face des côtes, mais non vers la droite ou la gauche des eaux territoriales.

Diverses questions furent posées à la Cour par les parties. Celle-ci admit d'abord qu'il s'agissait d'une baie historique et que les parties étaient d'accord sur ce point. Quatre juges répondirent ensuite que le golfe de Fonseca appartenait aux trois pays qui l'entouraient, le cinquième juge, dissident, répondit qu'il leur appartenait respectivement et proportionnellement.

De même quatre juges répondirent que la zone d'inspection devait suivre le contour de la côte, aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur du golfe, et le cinquième juge pensait que le rayon de trois milles marins devait être mesuré à partir d'une ligne droite tirée en travers de la baie à l'endroit le plus étroit de l'entrée vers la haute mer.

Ayant affirmé que le droit de copropriété existait entre les Républiques de Salvador et de Nicaragua, dans les eaux non littorales du golfe, et qu'une zone littorale devait être reconnue à l'intérieur du golfe devant chaque Etat, où il exercerait sa souveraineté, la Cour considéra le rapport des experts qu'elle avait nommés pour étudier les caractères géographiques du golfe. Elle en conclut que l'intérêt économique des trois Etats et l'« *animus domini* » pacifique et continu dont ils avaient fait preuve rendaient nécessaire la reconnaissance de la possession du golfe par ces Etats.

La Cour trouvant insuffisants également le critère du feu croisé des batteries, et les opinions de Calvo, Grotius, Vattel, mais se reportant à l'opinion dissidente du D^r Drago dans la sentence des pêcheries Nord-Atlantique et à la déclaration faite par le Département d'Etat des Etats-Unis au ministre de Salvador à Washington le 18 février 1914, d'après laquelle il n'était pas discuté que la baie fût dans la juridiction des pays côtiers, la Cour reconnaissait que les eaux du golfe en dehors de la lieue marine, étaient in-

divises entre le Salvador et le Nicaragua et que cette communauté était établie par un usage continu et pacifique.

La Cour en concluait qu'un des propriétaires indivis ne pouvait mettre entre les mains d'un tiers ou partager avec lui l'usage de la chose commune, même s'il en résultait des avantages pour les autres Etats, sans que leur consentement fût obtenu.

Cette décision reconnaît donc, en se basant sur des questions de fait, plus que sur des arguments doctrinaux, que la baie est sous un condominium. La Cour se prononce seulement dans un cas déterminé, et pour juger la validité de l'acte commis par le Nicaragua, si elle invoque le droit de copropriété, elle envisage surtout l'intérêt commun des trois Etats ; elle donne raison au Salvador parce qu'elle estime que ces intérêts ont un caractère général et vital qui doit l'emporter sur celui, très particulier dans ce cas, des intérêts du Nicaragua et des Etats-Unis.

Dans cette sentence, l'intérêt commun triomphe de la souveraineté absolue des Etats.

SECTION III. — La Codification

Avant la Conférence de La Haye de 1930, nous citerons quelques textes proposés par des Assemblées privées ou officielles.

Le projet rédigé par l'Institut de Droit International Américain, à la demande du Conseil de l'Union Panaméricaine, à Lima, le 31 décembre 1924, contient dans l'article 6 du projet n° 10, l'alinéa suivant : « Quant il s'agit d'une baie internationale dont les côtes appartiennent à deux ou plusieurs pays différents, la mer territoriale suit les sinuosités de la côte, sauf convention contraire. »

En 1926, l'Association de Droit International du Japon établissait un projet dans lequel le deuxième alinéa de l'article 12 prévoit : « Dans le cas des baies ou des golfes dont les côtes appartiennent à plusieurs Etats, les eaux littorales suivent la ligne de la côte conformément à la règle générale. Dans les portions de baies et golfes où cette distance entre les deux côtes n'atteint pas 6 milles marins, la

ligne de partage entre les eaux littorales respectives sera, en principe, la moitié de la distance moyenne depuis les deux côtes. »

En 1927, l'Institut de Recherches en Droit International, constitué par l'Université de Harvard, rédigeait le projet suivant : article 6 : « Quand les eaux d'une baie ou de l'embouchure d'un fleuve, comprises en deçà de la limite vers le large, baignent des territoires appartenant à deux ou plusieurs Etats, ceux-ci peuvent s'entendre au sujet de leur répartition en tant qu'eaux intérieures. A défaut d'accord, la mer marginale de chaque Etat ne sera pas mesurée depuis la limite vers le large, mais suivra les sinuosités de la côte dans la baie ou l'embouchure. »

En 1928, dans sa session de Stockholm, l'Institut de Droit International a voté le texte suivant (article 3) : « Pour les baies dont les eaux baignent des territoires appartenant à deux ou plusieurs Etats, la mer territoriale suit les sinuosités de la côte. »

En 1930, à La Haye, avant la réunion de la Conférence, au projet de codification qui leur était soumis, les Etats firent, à propos des baies à multiples riverains, les réponses suivantes :

Allemagne. — D'après la coutume internationale elles sont considérées comme faisant partie de la mer libre, on a aussi considéré qu'il existait devant chaque rive, une zone d'eaux territoriales.

Australie. — Les eaux territoriales doivent en ce cas être mesurées à partir de la laisse de basse mer, à la marée de printemps, en suivant les sinuosités de la côte.

Danemark. — Les eaux de ces baies doivent être partagées entre les riverains suivant les règles générales de Droit International, éventuellement, en vertu d'un accord conventionnel. La règle de la ligne des 10 milles ne s'applique pas dans ce cas.

Grande-Bretagne, Canada, Inde. — Les eaux territoriales sont mesurées à partir de la laisse de basse mer et suivent toutes les sinuosités de la côte.

Japon. — Les eaux territoriales suivent la sinuosité de la côte conformément à la règle générale ; dans les diverses sections de cette baie ou de ce golfe, où la distance entre les deux côtes n'atteint pas 6 milles marins, la ligne de démarcation entre les eaux territoriales respectives sera en général la ligne médiane équidistante des deux côtes.

Lettonie. — Les eaux territoriales devraient suivre la sinuosité de la côte, ou être fixées par voie conventionnelle.

Pays-Bas. — La mer côtière suit les sinuosités de la côte ; dans certains cas, il peut se produire des îlots de pleine mer peu désirables, auxquels il faudrait remédier.

Suède. — Dans la zone voisine de la frontière de la Norvège, l'étendue des eaux territoriales suédoises sera calculée en prenant pour base une ligne droite reliant deux îlots situés, chacun d'un côté de la frontière entre la Suède et la Norvège.

A la suite de la réception de ces réponses la base de discussion n° 9 fut rédigée en ces termes par le comité préparatoire de la Conférence :

« Si deux ou plusieurs Etats sont riverains d'une baie ou d'un estuaire dont l'ouverture n'excède pas 10 milles, les eaux territoriales de chaque Etat riverain se mesurent à partir de la laisse de basse mer le long de la côte. »

Dans les observations et propositions relatives aux bases de discussion présentées par la délégation des Etats-Unis, le 27 mars 1930, la question est résolue de la façon suivante : « S'il s'agit d'une baie ou d'un estuaire dont les côtes appartiennent à deux ou plusieurs Etats, à moins que les Etats riverains n'aient conclu un accord au sujet de la division des eaux de la baie ou de l'estuaire, les limites vers le large des eaux territoriales de chaque Etat riverain seront la courbe tangente aux arcs de cercle ayant un rayon de trois milles marins et tirés de tous les points de la côte, y compris les îles. »

A la Conférence de Codification, comme dans la doctrine, la très grande majorité se prononce donc pour

l'adoption d'une mer territoriale suivant les sinuosités de la côte, à défaut de convention entre les riverains, et la règle de la construction d'une ligne droite en travers de la baie, pour servir de base à la mer territoriale, est écartée par tous.

SECTION IV. — Comparaison avec les baies dont un seul État
est riverain

Sauf dans le cas de la baie de Fonseca, il semble donc que la règle d'après laquelle la mer territoriale suit toutes les sinuosités de la côte, doit être admise en face d'une baie à riverains multiples.

Si tant est que la protection d'un Etat du point de vue de la défense nationale, de la neutralité, de la fiscalité, de la santé, exige impérieusement qu'on lui accorde la souveraineté sur les baies découpant son territoire et qu'on les considère comme en faisant partie, quels motifs invoquer pour refuser ce droit de protection à un Etat qui partage avec d'autres les rives d'une baie ? A cette question une seule réponse à peu près acceptable est donnée, qui se base sur l'intérêt commun ; mais alors sur une plus petite échelle, il est vrai, c'est admettre la théorie que nous défendons, on pose la communauté de la baie devant la multiplicité de riverains et on se refuse à voir la communauté de la mer entre les peuples qui habitent ses côtes. Dans la baie à pluralité de riverains on pousse même très loin les conséquences de la communauté puisque, partant de l'intérêt de deux ou trois pays pour justifier le rejet du partage des eaux ou du condominium, on ouvre la baie à tous les membres de la Communauté humaine. On cherche un lien logique entre les solutions admises, on ne le trouve pas.

Sur la question du frai et du monopole de pêche il n'est pas nécessaire d'insister bien longuement. Le problème de la reproduction du poisson et le danger des rixes entre pêcheurs sont écartés ; on n'en parle plus. Un pêcheur de la nation A pourra donc comme il le voudra jeter

ses filets dans les eaux d'une baie entourée par les Etats B et C, mais les pêcheurs de ces deux Etats se verront interdire l'entrée des baies de A ; on protégera le poisson qui vient frayer sur les rives de A, on ouvrira la baie entre B et C à tous les excès, à toutes les dévastations.

Là où le juriste veut faire une distinction fondamentale, ni le pêcheur ni le navigateur ne voient de différence. Il est permis de penser aussi que le poisson, pour frayer, ne se laisse pas influencer par le statut politique de la baie.

Pour nous, la distinction habituelle entre les baies appartenant à un seul Etat et celles qui touchent au territoire de plusieurs Etats, est illogique et indéfendable. La nature physique de la mer est la même dans les deux cas, dans les deux cas elle est la chose de la Communauté.

La compétence pour déterminer le régime de chaque baie environnée de plusieurs Etats doit, d'après nous, appartenir à ces Etats, concurremment, et ils établiront ce régime nécessaire à la protection des intérêts communs par une Convention dont les termes, s'ils étaient contraires à l'intérêt de l'humanité, pourraient être soumis à une commission d'arbitrage.

CONCLUSION

Parmi les nombreux systèmes que nous avons vu proposer au cours de notre recherche d'un régime général applicable aux baies en Droit International, aucun ne nous a semblé réunir les conditions nécessaires d'une autorité incontestable, et nous avons pu dire qu'il n'y avait pas de régime international des baies. Si nous avons même affirmé que la baie ou le golfe n'étaient pas un objet spécial du Droit International, nos conclusions ne se réduisent cependant pas à la constatation de cette inexistence. Du rapprochement de toutes ces opinions et de tous ces systèmes, il nous a semblé que l'on pouvait déduire le rattachement de tous les problèmes qui se sont posés à propos des baies à des règles beaucoup plus générales du Droit des Gens.

Les plus anciens systèmes reposaient sur la force des armes, gardienne de la Souveraineté absolue des Etats. Puis, on a cherché dans la convention des moyens plus pacifiques de déterminer le statut des baies ; la théorie d'une ligne droite, d'une longueur arbitraire tirée en travers de la baie, fait son apparition, et pendant que certains la rattachent encore à la doctrine de la portée de canon, d'autres l'expliquent par des arguments de commodité, d'ordre, de paix entre les pêcheurs, de protection des richesses de la mer.

Si l'on recherche des explications logiques et si l'on écarte le canon comme source de droit, c'est à regret que l'on renonce à cette Souveraineté absolue que l'on voulait jadis étendre le plus loin possible sur les mers ; on résiste encore quand il s'agit des baies historiques, et l'on cherche dans le long usage et dans la prescription la justification de prétentions que l'on n'ose plus soutenir ouverte-

ment. Malgré de nombreuses affirmations de la suprématie des Etats sur la Société des Etats, le Droit International semble l'emporter : ce Droit International, qui a pour but d'aménager l'existence de la Communauté humaine, qui est une règle de vie des hommes, et non la simple constatation des rapports de fait et de force entre des Etats indépendants. Mais alors un temps précieux est perdu en discussions de casuistes ; les théories géométriques des baies apparaissent ; à La Haye, en 1930, on discute sur des détails secondaires, le désaccord est patent, la Conférence est un échec, le Droit International recule.

La vieille idée d'expansion est toujours vivante dans l'Esprit des Nations, le terme de « Nations satisfaites » n'est qu'un mot, entre tous ceux que se jettent à la tête les Grands Politiques pour camoufler leurs ambitions, la Doctrine Italienne reprend la portée de canon comme source du droit sur la mer, un tribunal français va plus loin encore et voit dans les flottes de guerre un instrument de détermination du Domaine public des Etats.

Cependant l'idée d'interdépendance des Etats s'impose de plus en plus ; nous avons montré comment elle se réalisait effectivement dans le Droit International de la mer. Nous avons montré comment la Doctrine et le Droit positif invoquaient l'intérêt commun pour l'établissement d'un régime international de la mer territoriale et des baies.

Nous avons vu aussi se manifester en mainte occasion le caractère individuel de chaque baie ; nulle part nous n'avons vu affirmer d'une façon absolue que toutes les baies devaient obéir à un régime arbitraire unique, encore que certains auteurs se soient attachés à la recherche de ce régime.

Après ces trois constatations : existence d'un Intérêt Commun supérieur, spécialité de chaque baie, absence de pouvoir international constitué, et à partir des éléments que nous a fournis l'examen de la doctrine et du droit positif, nous sommes arrivé à cette conclusion : compétence des riverains pour déterminer le régime juridique de chaque baie sur la base des principes reconnus du Droit International (entre autres, le principe de la liberté des mers

et celui de la suprématie des intérêts communs sur les intérêts particuliers). L'Etat n'a le pouvoir d'élargir sa puissance de domination en de nouvelles directions qu'en conformité de l'intérêt de tous et par délégation de la Communauté Internationale. Cette compétence ne doit donc pas être sans appel et nous avons été amené à considérer comme désirable une convention d'arbitrage obligatoire en contre-partie des droits délégués aux Etats, en tant que seuls pouvoirs actuellement constitués dans la Communauté humaine.

Telles sont les conclusions auxquelles nous a mené cette étude du régime des baies en Droit International, que nous avons voulue synthétique, mais en nous gardant le plus possible des appels de l'imagination et des facilités de la fiction, qui tentent ou séduisent les esprits penchés sur de tels problèmes. Cette étude, nous l'avons entreprise et poursuivie avec le sentiment que l'exacte observation des réalités est une base nécessaire à ceux qui entreprennent de dégager des principes de Droit International, avec une ferme espérance dans les progrès, non pas seulement matériels, mais moraux, de l'Humanité.

Vu : Le Doyen,

EDGAR ALLIX.

Vu : Le Président,

A. DE LA PRADELLE.

Vu et permis d'Imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

ROUSSY.

BIBLIOGRAPHIE

- ALESSANDRI. — La mer dans le Droit International (*Revue Maritime*, Décembre 1933.)
- ANDERSON (Chandler P.). — The final outcome of the fisheries Arbitration. (*A. J. I. L.*, 1913, pp. 1 à 16.)
- AZUNI (D.A.). — Droit maritime de l'Europe. Paris, 1805.
- Archives Diplomatiques*. — Recueil de Diplomatie et d'Histoire. Paris, Amyot, 1861-1914, 131 volumes.
- AUBERT (L.M.B.). — La mer territoriale de la Norvège. (*R. G. D. I.*, 1894, pp. 429-441.)
- BALCH (Th. Willing). — La décision de la Cour Permanente d'Arbitrage au sujet des pêcheries de l'Atlantique. (*R.D.I.*, 1911, pp. 5 à 23.)
— La baie d'Hudson est-elle une mer libre ou une mer fermée ? (*R. D. I.*, 1911, pp. 539-586.)
- BALDONI. — Il mare territoriale. Padoue, 1934.
- BARTOLO DE SASSOFERATO. — Tiberiadis sive de fluminibus. Libri tres. Bartoli operae, Lyon, 1552. Naples, 1672.
- BASDEVANT (Jules). — Recueil des Traités et Conventions en vigueur entre la France et les Puissances étrangères. Paris, 1919-1922. 4 volumes.
— L'affaire des Pêcheries Nord-Atlantique. (*R.G.D.I.*, 1912, pp. 421-582.)
— Règles du droit de la Paix (*Rec. Ac. La Haye*, 1936, tome IV.)
- BATY (Thomas). — The three mile limit. (*A.J.I.L.*, 1928, pp. 503-537.)
- BLUNTSCHLI. — Le Droit International codifié. Traduit de l'allemand par Lardy, 2^e édition, Paris 1874.
- BODIN (Jean). — Les six livres de la République. 1 vol., Lyon, 1579.
- BOGGS (Whittemore). — Delimitation of the territorial sea. (*A.J.I.L.*, 1930, pp. 541-555.)

- BONDE (Amédée). — *Traité élémentaire de Droit International Public*. Paris, 1925.
- BRIERLY. — *Règles du Droit de la Paix*. (*Rec. Ac. La Haye*, 1936, tome IV).
- DE BUSTAMANTE Y SIRVEN (Antonio Sanchez). — *La mer territoriale*, traduit de l'espagnol par Paul Goulé, Paris, 1930.
- VAN BYNKERSHOEK (Cornelius). — *De dominio maris dissertatio*. Leyde, 1730. New York 1923 : (Carnegie endowment for international Peace).
- CALVO (Charles). — *Dictionnaire manuel de diplomatie, de droit international public et privé*. Berlin, Paris, 1885.
- *Le Droit International théorique et pratique*. Paris, 1888, 5 vol.
- CANSACCHI (Giorgio). — *L'Occupazione dei mari costieri, critica di una dottrina di diritto internazionale*. Turin 1936.
- CASTEL (B.). — *Du principe de la liberté des mers et de ses applications en Droit International*. (Thèse, Toulousé, 1900.)
- CAUCHY. — *Le Droit maritime international*. Paris, 1852.
- CHARTERIS (A.H.). — *Territorial jurisdiction in wide bays*. (*International Law Association, Report*, 1906.)
- CHRÉTIEN (Alfred). — *Principes du Droit International Public*. Paris, 1893.
- COBBET (Pitt). — *Cases on International Law*, 5^e édition, par Francis Temple Grey. Londres, 1931.
- Conférence Internationale de la Paix (Deuxième, La Haye, 1907)*. — Actes et Documents. Ministère des affaires étrangères, La Haye, 1907.
- DE CUSSY (Ferdinand). — *Phases et causes célèbres du Droit maritime des nations*. Leipzig, 1856.
- DAVID (Robert). — *La pêche maritime du point de vue international*. (Thèse, Paris, 1897.)
- DALRYMPLE (James, viscount Stair). — *Institutes of the law of Scotland*, 1681, 4^e édition. Londres, 1826.
- DARBY (W. Evans). — *International tribunals*. Londres, 1897.
- DE CLERCQ. — *Recueil des traités de la France de 1713 à 1906*. Paris, 1844-1917 (23 volumes).
- DESPAGNETS (Frantz). — *Cours de Droit International Public*. Paris, 1894.

- DIPLOMATE (Un ancien). — Le régime des Capitulations, son histoire, son application, ses modifications. Paris, Plon, 1898.
- DUCROCQ (Th.). — Cours de Droit administratif, 7^e édition. Paris, 1897-1905. 7 volumes.
- DUVERGIER. — Collection des Lois et Décrets, de 1788 à 1937. Paris, 1834-1938, 137 volumes.
- ENGELHARDT (Ed.). — Quelques considérations sur le régime des eaux maritimes dites territoriales. (*R. D. I.* 1894, pp. 209-213.)
- FAUCHILLE (Paul). — Traité de Droit International de Henry Bonfils, 8^e édition. Paris, 1925.
- FAVILLI (Vittorio). — L'extension de la mer territoriale en Droit International. (*R. D. I.* 1937.)
- FEDOZZI (Prosper). — La condition juridique du navire de commerce. (*Rec. Ac. La Haye*, 1925, tome X.)
- FIELD (David Dudley). — Projet d'un code international. Paris 1873.
- FIORE (Pasquale). — Le Droit International codifié et sa sanction juridique, traduit par Chrétien. Paris, 1890.
- FULTON (Thomas Wemyss). — The Sovereignty of the sea. Edimbourg and London, 1911.
- FUZIER-HERMAN. — Répertoire général alphabétique du Droit français. Paris, 1886-1905, 35 volumes.
- DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE (Albert). — Le Droit de l'Etat sur la mer territoriale. (*R. G. D. I.*, 1898, pp. 264 et 309.)
- La mer territoriale. (*Bulletin de la Société Française de Droit International*, 1913-1914.)
- La mer. (*Cours de Droit des Gens, professé à la Faculté de Droit de Paris en 1937*). Paris, 1937.
- DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE ET POLITIS. — Recueil des arbitrages internationaux, 2 volumes. Paris, 1905-1924.
- DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE ET NIBOYET. — Répertoire de Droit International. Paris, 1929-1934. 11 volumes.
- GIDEL (Gilbert). — Le Droit International Public de la mer. 3 volumes. Paris, 1930-1934.
- GIHL (Torsten). — La limite des eaux territoriales de la Suède. (*R.D.I.* 1926, pp. 525-554).
- GIRAULT (C.). — Précis de réglementation maritime à l'usage de la marine marchande. Paris, 1911.

- GODEY. — Régime international de la mer territoriale. (*Thèse*, Caen.) Paris, 1896.
- GROTIUS (Hugo de Groot). — *De Jure Belli ac Pacis*, 1625. Nouvelle traduction par Jean Barbeyrac. Amsterdam, 1729.
- GUERRERO (J. Gustave). — La Codification du Droit International. La première Conférence. Paris, 1930.
- HALL (W.E.). — *A treatise on international law*, 8^e édition. Oxford, 1924.
- HALLECK (H.W.). — *International Law*, 4^e édition, 2 volumes. Londres, 1908.
- Harvard Law School*. — *Research in International Law*. (*A.J.I.L.*, special supplement, April 1929, volume 23.)
- HAUTEFEUILLE (L.B.). — Histoire des origines, des progrès, et des variations du Droit maritime International. Paris, 1869.
- HEFFTER. — *Le Droit International de l'Europe* (Berlin-Paris 1883). Traduit par Jules Bergson, 4^e édition, par Heinrich Geffcken.
- HERSHEY (Amos). — *The essentials of international public Law*. New York, 1912.
- HURST (Sir Cecil). — *The Territoriality of bays*. (*British year book of International Law*, 1922-1923.)
- IMBART-LATOURET (Joseph). — *La mer territoriale du point de vue théorique et pratique*. Paris 1889.
- Institut de Droit International*. — *Annuaire*. Tomes X, XIII, XV, XXXV.
- INTERNOSCIA (J.). — *Nouveau code de Droit International* (édition en anglais, français, italien). New-York, 1910.
- JAUREGUIBERRY (Edouard). — *La mer territoriale*. (*Thèse*, Paris, 1932.)
- JESSUP (Philip C.). — *The Law of territorial waters and maritime jurisdiction*. New York, 1927.
- KENT (James). — *Commentaries on American Law*, 1826. 12^e édition. Boston, 1873.
- KLUBER (Jean-Louis). — *Le Droit des Gens Moderne de l'Europe*. 2 volumes. Stuttgart, 1819.
- LANSING (Robert). — *L'arbitrage des pêcheries Nord-Atlantique*. (*A. J. I. L.*, 1911, pp. 1 à 31.)
- LAWRENCE (T.J.). — *Principles of International Law*, 5^e édition, 1913. Traduit en français sur la 5^e édition par J. Dumas et A. de La Pradelle. Oxford, 1920.

- LE FUR (Louis). — Précis de Droit International public, 3^e édition. Paris, 1937.
- LE FUR ET CHKLAVER. — Recueil de textes de Droit International public. 2^e édition. Paris, 1934.
- LOCCENIUS (John). — De Jure Maritimo et Navali. Holmiæ, 1650.
- DE LOUTER (J.). — L'arbitrage dans le conflit Anglo-Américain concernant les pêcheries de l'Atlantique. (R. D. I. 1911, pp. 131-157.)
— Le Droit International public positif. Tome I. Oxford, 1920.
- DE MARTENS (Georges Frédéric). — Recueil de Traités, fondé en 1839 (Göttingue), continué par Heinrich Triepel (Leipzig).
— Précis du Droit des Gens moderne de l'Europe, 1788. 3^e édition. Göttingue, 1821.
- DE MARTENS (Frédéric). — Le Tribunal d'Arbitrage de Paris et la mer territoriale. IR. G. D. I. 1884, pp. 32 à 43.)
- MASTERTON (William E.). — Jurisdiction in marginal seas with special references to smuggling. New York, 1929.
- MERIGNHAC. — Traité de l'Arbitrage International. Paris, 1895.
- MERVEILLEUX DU VIGNEAUX. — Le Droit de l'Etat sur la mer territoriale. (Thèse. Aix, 1900.)
- MEYER (Christopher B.V.). — The extent of jurisdiction in coastal waters, traduit du norvégien en anglais par l'auteur. Leiden, 1937.
- Ministère de la Marine (France). — Instructions sur l'application du Droit International en cas de guerre. Paris, 1934.
- DU MONT (J.). — Corps universel diplomatique du Droit des Gens contenant un recueil de Traités. La Haye, 1731.
- MOORE (J.B.). — Lettre à M. Barclay (*Annuaire de l'Institut de Droit international*, 1894-1895, p. 146.)
— A Digest of International Law, Washington, 1906.
- MÜNCH (Fritz). — Die technischen Fragen des Küstenmeers. Abhandlungen zur fortschreitenden Kodifikation des internationalen Rechts. Kiel, 1934. (Verlag des Instituts für internationales Recht.)
- NUGER (A.). — Des Droits de l'Etat sur la mer territoriale. (Thèse, Paris, 1887.)
- NYS (Ernest). — Le Droit International. Les principes. Les théories. Les faits. Bruxelles, 1904. Nouvelle édition, 1912.
- OPPENHEIM (M.A.). — International Law. A Treatise. 3^e édition. Londres, 1920.
- ORTOLAN (Théodore). — Règles internationales et Diplomatie de la mer. Paris, 1845, 3^e édition 1856.

- PAULUS (J.). — La mer territoriale. (*R.D.I.*, 1924, p. 424.)
- PERELS. — Manuel de Droit maritime International. Traduit de l'allemand et augmenté de quelques documents nouveaux par Arendt. Paris, 1864.
- PHILLIMORE (Sir Robert). — Commentaries upon International Law. 2^e édition. Londres, 1871.
- PIEDLIÈVRE. — Précis de Droit International Public. Paris, 1914.
- POLITIS (Nicolas). — Le problème des limitations de la souveraineté et la théorie de l'abus des droits dans les rapports internationaux (*Rec. Ac. La Haye*, 1925, Tome I.)
- PRADIER-FOEDÉRÉ (P.). — Traité de Droit International public européen et américain. Tome II. Paris, 1885-1906. 8 volumes.
- PUFFENDORF. — De Jure Naturae et Gentium. Francfort, 1649. Traduction Barbeyrac. Bâle, 1771.
- RAESTAD (Arnold). — La portée de canon comme limite de la mer territoriale. (*R.G.D.I.* 1912, pp. 598-623.)
— La mer territoriale. Etude historique et juridique. Paris 1913.
— Le régime des eaux territoriales devant la codification. (*R.D.I.* 1930, pp. 147-163.)
— Le problème des eaux territoriales à la conférence de codification du Droit International. (*Revue de Droit International*, 1931, tome VII, pp. 107-146.)
- DE RÉCY (René). — Traité du Domaine Public. Paris, 1893, 2 vol.
- RENAUD (Louis Marie). — L'Etat et la mer. (*Thèse*, Montpellier, 1933.)
- RENAULT (Louis). — De l'exercice de la juridiction criminelle d'un Etat dans la mer territoriale. (*Journal de Droit International Privé*. 1879. pp. 238-244.)
- RIVIER (Alphonse). — Principes du Droit des Gens. Paris, 1896.
- ROLLAND (Louis). — Frontière entre Alaska et Canada. (*R.G.D.I.*, 1904, p. 210).
- ROLLAND (Louis). — Alaska. Maison de jeu établie sur les glaces. (*R.G.D.I.*, 1904, p. 340.)
- ROUARD DE CARD (E.). — Les destinées de l'Arbitrage international. Paris, 1893.
- DE RYCKÈRE. — De l'étendue de la mer territoriale. (*Journal de Droit International privé*, 1914, pp. 131-136.)
- SCHEFFLER. — La mer nationale. (*Thèse*. Grenoble, 1910.)
- SCHÜCKING (Walther). — Das Küstenmeer im internationalen Rechte. *Thèse*. Göttingen, 1897.

- SCOTT (J.B.). — Cases on International Law. St Paul, 1906.
- SELDEN (John). — Mare clausum seu de Dominio maris. Libri duo. Londres, 1636.
- SIBERT (Marcel). — La police en haute mer. (*R.G.D.I.* 1927, pp.20-44.)
- Société des Nations.* — Bases de discussion de la Conférence pour la codification du Droit International. Vol. II, C. 74, M. 39, 1929 v.
- Actes de la Conférence pour la codification du Droit International. Vol. III, C. 351 (b), M. 145 (b), 1930 v.
- SODERQVIST (Nils). — Droit international maritime suédois. Paris, 1930.
- DE STAËL-HOLSTEIN (Baron L.). — Le régime scandinave des eaux littorales. (*R.D.I.* 1924, pp. 630-679.)
- STRUPP (Karl). — Eléments du Droit International public universel, européen et américain. 3 vol., 2^e éd., Paris, 1930.
- Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie. 3 volumes. Berlin-Leipzig. 1924-1929.
- TESTA (Carlos). — Le Droit public international maritime. Traduit du Portugais par A. Boutiron. Paris, 1886.
- TRAVERS TWISS (Sir). — Le Droit des Gens, ou des Nations considérées comme communautés politiques indépendantes. Nouvelle édition. Paris, 1887.
- VALIN (René Josué). — Nouveau commentaire sur l'ordonnance de la Marine du mois d'Août 1681. 2 vol. La Rochelle, 1766.
- VATTIEL (Emer de). — Le Droit des Gens ou : Principes de la Loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains. Amsterdam, 1758. Nouvelle édition par Pradier-Fœdéré, 3 vol. Paris, 1863.
- DE VILLENEUVE (Romée). — La détermination de la ligne séparative des eaux nationales et de la mer territoriale, spécialement dans les baies. (*Thèse.* Paris, 1914.)
- WAULTRIN (René). — La mer Blanche est-elle une mer libre ? (*R.G.D.I.*, 1911, pp. 94-99).
- WESTLAKE (John). — Traité de Droit International, traduit sur la 2^e éd. par Al. de La Pradelle. Oxford 1924.
- WHEATON (Henry). — History of the Law of Nations from the earliest times to the treaty of Washington (1842). New York, 1845.
- Eléments de Droit International. 4^e édition. Leipzig, 1864.
- WILSON (George Grafton). — Les eaux adjacentes au territoire des Etats. (*Rec. Ac. La Haye*, 1923.)

ABRÉVIATIONS UTILISÉES :

R. G. D. I. : Revue Générale de Droit International Public.

R. D. I. : Revue de Droit International Public et de Législation comparée.

A. J. I. L. : American Journal of International Law.

Rec Ac. La Haye : Recueil des cours de l'Académie de Droit International de La Haye.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

CHAPITRE PREMIER. — <i>La mer à l'approche des côtes</i>	7
CHAPITRE II. — <i>La mer territoriale</i>	11
SECTION I. — Nature juridique de la mer territoriale....	11
SECTION II. — Régime de la mer territoriale. Droits reconnus à l'Etat côtier	19
SECTION III. — Etendue de la mer territoriale. Les zones contiguës . . .	25
CHAPITRE III. — <i>La mer nationale</i>	29
CHAPITRE IV. — <i>Détermination technique des zones où la liberté de la mer n'est plus entière</i>	32
SECTION I. — Détermination de la ligne de base de la mer territoriale vers la terre	33
SECTION II. — Détermination de la limite de la mer territoriale et des zones contiguës vers la haute mer.....	36
CHAPITRE V. — <i>Application du régime de la mer territoriale aux principales particularités que peut présenter la côte</i>	44
SECTION I. — Côtes bordées de glaces	45
SECTION II. — Les détroits . . .	45
SECTION III. — Les îles, îlots et archipels	47
SECTION IV. — Les embouchures de fleuves	48
SECTION V. — Les ports, havres et rades	49

PREMIÈRE PARTIE

BAIES DONT LES COTES APPARTIENNENT

AU MÊME ÉTAT

CHAPITRE PREMIER. — <i>Définitions et opinions doctrinales</i> ..	59
SECTION I. — Difficulté d'une définition	59
SECTION II. — Différents systèmes proposés pour la délimitation et la classification des baies	61
SECTION III. — Nature juridique des eaux de la baie	69
SECTION IV. — Opinions doctrinales	72
CHAPITRE II. — <i>La notion de Baie dans le droit conventionnel</i>	84
SECTION I. — Avant le 2 Août 1839.....	84
SECTION II. — Du 2 Août 1839 au 6 Mai 1882.....	89
SECTION III. — De la Convention du 6 Mai 1882 à la veille de la conférence de codification de 1930.....	91
CHAPITRE III. — <i>La notion de baie et les arbitrages internationaux</i>	99
SECTION I. — Arbitrage de la baie de Fundy (1854).....	99
SECTION II. — Affaire de la frontière entre l'Alaska et le Canada (1903)	101
SECTION III. — Arbitrage des pêcheries Nord-Atlantiques (1910)	103
CHAPITRE IV. — <i>La pratique des Etats. Législation et Jurisprudence</i>	111
SECTION I. — France	111
SECTION II. — Empire Britannique	125
SECTION III. — Etats-Unis	131
SECTION IV. — Norvège	135
SECTION V. — Suède	137
SECTION VI. — Aperçu de législation et de jurisprudence dans quelques autres pays	139

CHAPITRE V. — <i>Les tentatives de codification internationale du régime des baies</i>	142
SECTION I. — De quelques tentatives officielles et privées..	142
SECTION II. — La conférence de codification. La Haye, 1930	145
CHAPITRE VI. — <i>De la liberté des mers comme principe directeur dans l'étude du régime des baies. Essai de synthèse....</i>	154

DEUXIÈME PARTIE

BAIES DONT LES COTES APPARTIENNENT

A DES ÉTATS DIFFÉRENTS

CHAPITRE UNIQUE	165
SECTION I. — La Doctrine	165
SECTION II. — Les faits	169
SECTION III. — La Codification	172
SECTION IV. — Comparaison avec les baies dont un seul Etat est riverain	175
CONCLUSION	177
BIBLIOGRAPHIE	181

MAURICE LAVERGNE
IMPRIMEUR
289, RUE St-JACQUES
PARIS — 5^e

